

Reflexió introductòria*

PATRICK HEBBERECHT

Cap de Recerca del Departament de Criminologia i Sociologia Jurídica
de la Facultat de Dret de la Universitat de Gant

DOMINIQUE DUPREZ

Centre d'Estudis i de Recerca Sociològica i Econòmica de Lilla (CLERSÉ);
Institut Federatiu de Recerca sobre Economia i Societats Industrials (IFRESI),
Centre Nacional d'Investigacions Científiques (CNRS)

9

En els anys noranta, alguns països, com Anglaterra, els Països Baixos i França, que durant el decenni precedent havien tingut un paper important en l'elaboració d'una política de prevenció, han continuat influint en el desenvolupament de polítiques de prevenció i de seguretat a diversos països europeus.

A Anglaterra, el *Safer Cities Programme*, posat en funcionament l'any 1988, s'ha aplicat fins a l'any 1997, sota el govern conservador de John Major (vegeu la contribució d'A. Crawford). Amb el nou govern laborista de Tony Blair, format l'any 1997, la política de seguretat ha iniciat una nova orientació. El *Crime and Disorder Act*, de 1998, és una síntesi original de la política de prevenció tècnica i situacional, aplicada a Anglaterra durant els anys vuitanta, i de la política de prevenció més social, desenvolupada a França, als Països Baixos i a Bèlgica, en els anys vuitanta i noranta, sota la influència de governs socialistes i socialdemòcrates.

Als Països Baixos, el nou govern de Wim Kok —format entre els partits socialdemòcrata, liberal i socioliberal— ha optat, des de 1993, per una política de seguretat integral, que combina la gestió administrativa de caràcter tecnopreventiu i situacional, desenvolupada els anys vuitanta, amb la política de renovació urbana, elaborada a començaments dels anys noranta (Van Swaaningen, 2001). El 1994, aquest enfocament *integral* de seguretat s'ha dirigit a la delinqüència juvenil, d'una manera més particular. El 1995, la política de renovació social ha viscut un nou impuls, amb la iniciativa de les grans ciutats, per combatre els problemes d'insegu-

*. Aquest número especial inclou els informes sobre les polítiques de prevenció i de seguretat a diversos països europeus, presentats i discutits en un seminari organitzat el 1999 i el 2000 —sota la direcció de Dominique Duprez i Patrick Hebberecht— pel Grup Europeu de Recerques sobre les Normatives (GERN). La realització d'aquest seminari i la publicació dels treballs han estat possibles gràcies al suport financer de la Délégation Interministérielle à la Ville i de la Mission de recherche Droit et Justice. En els anys noranta, el GERN ja havia organitzat dos seminaris sobre les polítiques de prevenció (Robert, 1991; Hebberecht, Sack, 1997).

retat urbana. El 1998, s'ha posat l'accent en la lluita contra els actes delictius comesos per minories ètniques. A més, s'ha constatat que amb la crisi de l'ocupació, a finals dels anys noranta, una qüestió social, com és l'acollida d'estrangers, ha esdevingut un problema de seguretat a tots els països europeus. La contribució d'Amadeu Recasens subratlla que, en el cas dels països d'emigrants convertits en països d'immigració —com és el cas dels països ibèrics—, la qüestió dels estrangers ha ocupat un lloc important, pel qual s'ha constatat una normalització europea. A l'Estat espanyol, la nova llei d'estrangeria (Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, de drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social) es basa en unes normes que amaguen aspectes repressius, però que adopten el discurs de les polítiques socials, que admeten el rol de les ONG i que estableixen un vast catàleg de drets socials i polítics per als estrangers, a banda de donar-los un estatut polític, social i econòmic més important que el que els oferia la llei de 1985. Però aquesta llei ha tingut una vida curta, si més no pel que fa als aspectes més socials, ja que el Partit Popular l'ha modificada ràpidament, sobretot amb motiu de les crítiques de la resta dels països membres de la Unió Europea, que han demanat a l'Estat (a la reunió de Tampere) que dugués a terme un control estricte de l'entrada i de l'estada dels estrangers no comunitaris.

Les polítiques de prevenció desenvolupades a Anglaterra i als Països Baixos en els anys vuitanta ara són parts integrants de polítiques de seguretat més àmplies i més actuarials, en les quals estan incloses les polítiques de renovació social i urbana i de joventut. En una perspectiva actuarial,¹ les diferents formes de delinqüència i de criminalitat, cada cop més, són percebudes com a riscos calculats, analitzats i predits sobre la base de tècniques asseguradores (Feeley, Simon, 1994). Aquestes síntesis de polítiques de seguretat aplicades des de 1993 als Països Baixos i a Bèlgica, i des de 1997 a Anglaterra, han influït clarament en les polítiques de seguretat d'altres països europeus, durant els anys noranta. El model de política de prevenció social desenvolupat, els anys vuitanta, a França i a Barcelona, a l'Estat espanyol, ha patit una gran crisi en els anys noranta.

A França, amb un govern de dreta des de 1993 fins a 1996 (Alain Juppé), el model de prevenció social no ha estat pas redinamitzat (vegeu la contribució de S. Body-Gendrot i D. Duprez). Les polítiques de prevenció han cedit el lloc, progressivament, a unes polítiques netament més segures, amb els plans locals de seguretat, des de 1992, i els plans departamentals de seguretat, des de 1993. Amb el govern de l'esquerra plural de Lionel Jospin, el 1997, el paper de la policia i el de la justícia en la política de seguretat ha estat reforçat amb la posada en marxa dels contractes locals de seguretat. Les dimensions de seguretat, sobretot a l'entorn de l'allunyament de delinqüents conjuntament identificats pels serveis municipals i la policia, han esdevingut l'eix principal d'aquesta política.

Cal dir, a més, que aquestes polítiques continuen sent concebudes al punt més alt de l'Estat. G. Chevalier (1996, 224) defensa que «més que no pas el naixe-

1. Per una definició de la justícia «actuarial» i el pas del control dels individus al dels grups de risc, vegeu Mary, 2001.

ment d'un "Estat animador", la política de la ciutat ha representat una reorientació autoritària del mode d'acció incitador de l'Estat, intentant controlar els efectes de la descentralització». A diferència dels països veïns, ni les aportacions del sector privat, ni el punt de vista dels habitants, ni els controls democràtics mutus no han estat veritablement tinguts en compte en aquests esquemes (Body-Gendrot, 2001). Aquestes polítiques esdevenen una qüestió d'experts, la posició dels quals, sovint, és fràgil en els organigrames de la funció pública territorial.

La política de prevenció social de la ciutat de Barcelona ha viscut una evolució semblant (vegeu la contribució d'A. Recasens). Amb l'organització dels Jocs Olímpics de 1992, el rol de la policia ha esdevingut més important en la política de seguretat, mentre que la coordinació de la prevenció ja havia estat, en el període precedent, el mitjà, per a la ciutat de Barcelona i Catalunya, d'afirmar-se respecte a l'Estat central. La política de *seguretat social*, avui dia, ha estat suplantada per la política de *seguretat policial*. Aquesta orientació, des de fa alguns anys, també és viva en altres regions i grans ciutats de l'Estat espanyol.

Des de 1992, sota el govern de centreesquerra de Dehaene, Bèlgica ha invertit en una política de seguretat, la qual en la seva filosofia, la seva estructura i la seva orientació és una síntesi de la política de seguretat de França i els Països Baixos (vegeu la contribució d'Y. Cartuyvels i P. Hebberecht). Des de la formació del govern «arc de Sant Martí» de Verhofstadt, el 1999, la política de seguretat ha esdevingut més segura i actuarial.

Un fet que marca els anys noranta és l'evolució de la política de prevenció i de seguretat a Alemanya (vegeu la contribució d'H. Aden). Contràriament als anys vuitanta, en què, amb algunes excepcions locals, no s'havia dut a terme cap política de prevenció a l'Alemanya de l'Oest, des de la reunificació —primerament a certs *Länder* i ciutats i, des del nou govern SPD-Verds de Schröder, el 1998, en l'àmbit federal— s'han desenvolupat unes polítiques de prevenció i de seguretat molt influïdes per les polítiques i experiències viscudes els anys noranta a Europa del Nord. El model prussià d'un Estat fort, la protecció del qual se situa en el primer rang de les prioritats polítiques, caracteritzava els dos Estats alemanys, abans de la reunificació. Després, la seguretat dels ciutadans ha esdevingut el paradigma que domina la justificació de les institucions que l'Estat es reserva en aquest àmbit. Paral·lelament, el monopoli de l'Estat en l'exercici legítim de la violència, característica central d'un Estat en la perspectiva de Max Weber, es relativitza amb la integració d'altres actors en les estratègies de seguretat pública, com ara els serveis privats de seguretat i les associacions.

Un altre fet que cal destacar és que, a partir de mitjan anys noranta, les polítiques de seguretat també s'han desenvolupat a tres països d'Europa del Sud, estudiats aquí: l'Estat espanyol, Portugal i Grècia (vegeu les contribucions d'A. Recasens, C. da Agra i S. Vidalí). Aquests països tenen en comú el fet que han estat antigues dictadures i, de retruc, que han tingut una progressió semblant, en què una de les prioritats havia estat la democratització de la policia. En aquesta obra, Cândido da Agra subratlla que, en menys de trenta anys, les qüestions de seguretat han reprimit completament la llibertat i el fenomen de l'alliberació. En les polítiques de seguretat d'aquests països, es retroba la influència de les que han estat experimentades al nord d'Europa.

Les polítiques de prevenció dels anys vuitanta han creat una nova relació entre les autoritats nacionals o federals i les autoritats locals. Els anys noranta mostren una tendència al reforçament del poder central en matèria de política de seguretat. Aquesta tendència ha estat molt forta a França. Per contra, a Anglaterra i al País de Gal·les, des del *Crime and Disorder Act* de 1998, les autoritats locals han tingut un paper decisiu en el desenvolupament de la política de seguretat. Com ja havia passat en els anys vuitanta, el poder central influencia la política de seguretat local mitjançant una contractualització entre l'Estat i els poders locals. A la segona meitat dels anys noranta, les administracions centrals han invertit menys diners en aquesta contractualització de la política de seguretat. És el cas dels Països Baixos i de Bèlgica. Des de 1998, els poders locals, a Anglaterra i al País de Gal·les, han de finançar ells mateixos les seves polítiques de seguretat.

Durant els anys noranta, en alguns països europeus, els ministeris han fet el paper de motor en l'elaboració de la política de seguretat.

A Anglaterra i al País de Gal·les, com en els anys vuitanta, l'elaboració de la política de seguretat ha estat dominada pel Home Office. Si bé als Països Baixos, els anys vuitanta, ha estat el Ministeri de Justícia qui ha desenvolupat la política de prevenció, a partir de 1988, el Ministeri de l'Interior també hi ha influït. A partir de la política integral de seguretat, elaborada el 1993, cinc ministeris cooperen en el desenvolupament de la política de seguretat a escala nacional: el Ministeri de l'Interior, que n'assegura la coordinació, el Ministeri de Justícia, el Ministeri de Benestar i de Treball, el Ministeri de Transport i d'Obres Públiques i el Ministeri de l'Habitatge i Medi Ambient. A Bèlgica, el rol motor l'ha dut a terme el Ministeri de l'Interior, des de 1985 fins a 1999, i, des de 1999, el Ministeri de Justícia. A França, des de 1981 fins a 1990, els serveis del primer ministre han establert la política de prevenció per organitzar l'acció interministerial. El 1990, un ministre d'Estat encarregat de la ciutat ha reprès el rol motor del desenvolupament d'una política de seguretat. Des de 1993 fins a 1996, el paper capdavanter ha estat en mans del ministre d'Afers Socials, de Sanitat i de la Ciutat. Des de 1997, i per primer cop a França, el Ministeri de l'Interior ha dinamitzat la política de seguretat, amb l'aplicació dels contractes locals de seguretat. A Alemanya, els ministres de l'Interior i/o de Justícia dels *Länder* han tingut un rol important en la política de seguretat. Els ministeris de l'Interior, a Portugal i a Grècia, al seu torn, han iniciat la política de seguretat als seus països.

En els anys vuitanta, els països capdavanter, pel que fa a la política de prevenció, havien creat nous ens governamentals per sostenir la seva elaboració i la seva realització: la *Crime Prevention Unit* del Home Office, a Anglaterra; la *Directie Criminaliteitspreventie*, als Països Baixos, i la *Délégation interministérielle à la Ville*, a França. Aquest fenomen també s'ha produït a una ciutat com Barcelona, on s'ha constituït la Direcció de Programes de Prevenció. El 1993, el Ministeri de l'Interior belga crea el *Secretariat permanent pour la prevention de la criminalité*.

A causa del pas de les polítiques de prevenció a les polítiques de seguretat, en els anys noranta, aquestes institucions governamentals hi han continuat tenint un paper destacat, però netament menys important que abans. Aquestes administracions governamentals, menys que en els anys vuitanta, han associat als seus

treballs uns grups de recerca universitaris. Per contra, Portugal i Grècia, que han iniciat recentment polítiques de seguretat, han apel·lat a uns grups de recerca universitaris per sostenir l'elaboració de les polítiques de seguretat, tant d'àmbit local com central, amb l'aportació de recerques i de peritatges.

En bona part dels països europeus, el desenvolupament de la política de prevenció i de seguretat ha anat al costat de la reorganització dels serveis de policia. A tots els països europeus amb una orientació de la policia més comunitària, inclosa França, on la policia és estatal, el concepte de policia de proximitat s'ha imposat a títol experimental.

El paper de la policia com a defensora d'una política de seguretat ha esdevingut encara més important en els anys noranta. A Anglaterra i al País de Gal·les, el paper de la policia en les estratègies de prevenció ha estat molt important des de finals dels anys setanta, i ho ha continuat estant durant els dos decennis següents. Des del *Crime and Disorder Act* de 1998, la policia comparteix la responsabilitat de la política de seguretat local amb l'autoritat política local. Als Països Baixos i a Bèlgica, els serveis de policia han innovat en matèria de política de prevenció. La seva influència en l'elaboració de la política de prevenció, molt gran en els anys vuitanta, ha disminuït vers la fi d'aquesta dècada i l'inici dels anys noranta i ha tornat a esdevenir molt important el 1993 a Bèlgica, amb els contractes de seguretat, i als Països Baixos, amb la política de seguretat integral. Des de la fi dels anys vuitanta, la policia de diferents *Länder*, a Alemanya, ha contribuït al desenvolupament de polítiques de prevenció i de seguretat d'una manera destacada. En canvi, a França, Espanya, Portugal i Grècia, no ha estat fins a la segona meitat dels anys noranta que la policia ha tingut un paper central en el desenvolupament de les polítiques de seguretat.

La influència del comunitarisme americà en les polítiques de seguretat de diversos països europeus ha estat evident en la segona meitat dels anys noranta i s'ha estès a Europa per mitjà de la política de seguretat d'Anglaterra i el País de Gal·les.

Contràriament als anys vuitanta, on es pot fer una distinció entre diferents evolucions en l'aplicació de les polítiques de prevenció, la segona meitat dels anys noranta es caracteritza per un model dominant de política de prevenció i de seguretat a Europa, desenvolupat a partir de la política de prevenció tècnica i situacional anglesa i neerlandesa dels anys vuitanta, la qual, durant el decenni següent, s'ha fet més actuarial, però corregida per una orientació socialdemòcrata d'inspiració neoliberal.

Aquest model dominant es caracteritza per una política pública que privilegia, sobretot, la prevenció de la victimització amb unes mesures tècniques i situacionals. La dimensió socialdemòcrata d'aquest model es manifesta en la inclusió de l'esfera pública, i de la policia en particular, en aquesta política, els actors principals de la qual no són pas només el mercat privat de la seguretat i les companyies d'assegurances.

El control situacional en els espais públics i semipúblics ha estat reforçat per noves professions de seguretat, creades i finançades pel sector públic. Per als governs socialistes, la política de seguretat és també una política d'ocupació. Uns joves poc escolaritzats o procedents de poblacions marginals i uns desocupats de

llarga durada són contractats a l'àmbit de la seguretat i la prevenció de la delinqüència, la dimensió social de la qual s'accentua amb uns criteris ètnics —desenvolupats en aquesta obra, a la contribució francesa (S. Body-Gendrot i D. Duprez), a l'entorn d'una dicotomia privat-públic.

Aquest model es tradueix també en una tria dels objectius d'aquesta política de prevenció, sobretot les classes mitjanes i l'aristocràcia obrera, amenaçades per les evolucions econòmiques, socials i culturals dels anys noranta. Els grups exclosos i les poblacions marginals (Castel, 1995) no formen part d'aquests objectius.

La prevenció per evitar que els joves facin aquest pas forma part també, però en menys mesura, d'aquesta política de prevenció. S'orienta principalment vers els joves de les capes socials amenaçades pels efectes negatius de la globalització dels anys noranta. Els joves exclosos, sovint de minories ètniques, per contra, reben un control essencialment repressiu per part de la policia i, de vegades, per la justícia. Però veurem més endavant, en l'anàlisi del cas francès, que els jutges estan sovint arrelats a les especificitats del dret dels menors maltractats d'altres països. El treball de carrer és un mètode preventiu, sovint privilegiat. La dimensió socialdemòcrata d'aquesta política és un control social menys repressiu d'aquests joves amenaçats d'exclusió.

En principi, una lògica de seguretat és a la base del desenvolupament de la política de seguretat dels darrers anys a Europa. Les autoritats públiques no es prenen seriosament els problemes d'educació, ensenyament, habitatge, ocupació, lleure o desenvolupament urbà, excepte quan causen perjudicis i pors entre la població benestant, la victimitzen i la fan més insegura. De vegades, es poden analitzar alguns incendis de cotxe i, més globalment, alguns «desordres urbans», com una instrumentalització d'algunes categories de joves per posar-se en situació de negociar.²

Els problemes no són pas tractats fonamentalment. El fet que la política de la ciutat, de la joventut, de l'ocupació... sigui integrada en la de seguretat és típic del caràcter socialdemòcrata d'orientació neoliberal d'aquesta política —la *tercera via* de Tony Blair n'és una representació arquetípica. La política de prevenció i de seguretat duta a terme els anys noranta és, doncs, per a una gran part, la resposta dels partits socialdemòcrates europeus en el poder als efectes negatius i insegurs de les transformacions econòmiques, culturals i socials engendrades pels processos de globalització característics dels anys noranta. Ens podem interrogar sobre el canvi d'aquests partits en matèria de seguretat i la seva conversió a uns models més segurs, quan l'esquerra era al poder, en un bon nombre dels països de la Unió Europea.

Efectivament, a partir de 1988, diversos ministres de l'Interior als Països Baixos eren socialdemòcrates. A Bèlgica, des de 1988 fins a 1999, tots els ministres de l'Interior eren membres del partit socialista flamenc. Des de 1997, a Anglaterra i al País de Gal·les, un govern socialista dona forma a la política de seguretat. Des dels inicis dels anys noranta, els governs de *Länder*, on els socialdemòcrates són majo-

2. Vegeu el número 4-2000 de *Déviance et Société*, dedicat a aquesta qüestió.

ria, inicien una política de seguretat i, des de 1998, el govern alemany de Schröder (SPD) estableix una política federal de seguretat.

Si bé el partit socialista francès, en els anys noranta, ha continuat innovant en l'àmbit de la política de seguretat, internament hi ha hagut fortes tensions, que han pogut arribar, en determinades circumstàncies, fins a un nivell governamental, entre els defensors d'una política global de predomini social i els qui apostaven per la «tolerància zero».

A Portugal i a Grècia, també uns governs socialistes, a la segona meitat dels anys noranta, han elaborat una política de seguretat.

A diversos països europeus, el model dominant de política de prevenció i de seguretat dels anys noranta ha entrat en crisi des de fa un cert temps.

Contradiccions, ambigüitats i ambivalències es manifesten en el marc de l'elaboració de les grans orientacions d'aquest model de política de prevenció i de seguretat (vegeu la contribució d'A. Crawford). Per exemple, en les polítiques locals de seguretat poden aparèixer algunes contradiccions entre els drets individuals de certs habitants i les responsabilitats col·lectives en un barri, en el cas que un grup dominant hi pugui imposar els seus valors.

En la formació d'una societat de cooperació, en el marc d'una política de prevenció i de seguretat, les ambigüitats poden subsistir en el seu objectiu, les responsabilitats de cada cooperador, la seva justificació...

Les reformes de gestió endegades a la policia, la justícia i altres organitzacions, amb un paper en l'elaboració d'una política de prevenció i de seguretat, van dirigides, sovint, a la formació d'una societat de cooperació que centri les preocupacions dels professionals sobre la seva institució.

Més fonamentalment, el model dominant de política de prevenció i de seguretat en els anys noranta no ha pogut pas contenir l'augment de la petita i mitjana delinqüència ni ha pogut disminuir els sentiments d'inseguretat. Al contrari, ha aparegut una criminalitat més organitzada a diverses ciutats europees. Una part creixent de la població sembla demanar un enfocament més repressiu de la delinqüència i la criminalitat. Sovint encoratjats pels partits d'extrema dreta, els governs d'alguns països europeus (Àustria, Bèlgica, Itàlia...) desenvolupen, des de finals dels anys noranta, unes polítiques més *seguritàries* encara i també més inhospitalàries.

Cal comprendre'n les bases. Podem fer la hipòtesi que la crisi dels sistemes de regulació relacionats amb l'Estat providència hi fa molt. Els governs han contribuït a la inseguretat de les nostres societats contemporànies, afavorint la flexibilitat del treball, criticant alguns sistemes de protecció social i amb el desenvolupament del treball precari.

BIBLIOGRAFIA

BODY-GENDROT, S. *Villes: La fin de la violence?* París: Presses de Sciences-Po, 2001.

CASTEL, R. *Les métamorphoses de la question sociale; une chronique du salariat.* París: Fayard, 1995.

- CHEVALIER, G. «Volontarisme d'État. La politique de la ville». *Revue française de sociologie*, XXXVII-2, 1996, p. 209-235.
- FEELEY, M.; SIMON, J. «Actuarial Justice: the emerging new criminal law». Dins: NELKEN, D. [ed.]. *The Futures of Criminology*. Londres: Sage, 1994, p. 173-201.
- HEBBERECHT, P.; SACK, F. [ed.]. *La prévention de la délinquance de Europe. Nouvelles stratégies*. Paris: l'Harmattan, 1997.
- MARY, Ph. «Pénalité et gestion des risques: vers une justice "actuarielle" en Europe?». *Déviance et Société*, 25, 1, 2001, p. 33-52.
- ROBERT, Ph. [ed.]. *Les politiques de prévention de la délinquance à l'aune de la recherche: un bilan international*. Paris: l'Harmattan, 1991.
- VAN SWAANINGEN, R. Towards a replacement discourse on community safety. Dins: HUGHES, G.; MC LAUGHLIN, E.; MUNCIE J. [ed.]. *Crime Prevention & Community Safety: New Directions*. Londres: Sage, 2001, p. 260-278.