

Reflexión introductoria*

PATRICK HEBBERECHT

Director de Investigación del Departamento de Criminología y Sociología Jurídica
de la Facultad de Derecho de la Universidad de Gante

DOMINIQUE DUPREZ

Centro de Estudios y de Investigación Sociológica y Económica de Lille (CLERSÉ);
Instituto Federativo de Investigación sobre Economía y Sociedades Industriales (IFRESI)
Centro Nacional de Investigaciones Científicas (CNRS))

9

En los años noventa, algunos países, como Inglaterra, los Países Bajos y Francia, que durante la década anterior habían tenido un papel importante en la elaboración de una política de prevención, han seguido influyendo en el desarrollo de políticas de prevención y seguridad en varios países europeos.

En Inglaterra, el *Safer Cities Programme*, puesto en funcionamiento en 1988, se ha aplicado hasta el año 1997, bajo el gobierno conservador de John Major (véase la contribución de A. Crawford). Con el nuevo gobierno laborista de Tony Blair, formado en 1997, la política de seguridad ha iniciado una nueva orientación. El *Crime and Disorder Act*, de 1998, es una síntesis original de la política de prevención técnica y situacional, aplicada en Inglaterra durante los años ochenta, y de la política de prevención más social, desarrollada en Francia, los Países Bajos y Bélgica, en los años ochenta y noventa, bajo la influencia de gobiernos socialistas y socialdemócratas.

En los Países Bajos, el nuevo gobierno de Wim Kok —formado entre los partidos socialdemócrata, liberal y socioliberal— ha optado, desde 1993, por una política de seguridad integral, que combina la gestión administrativa de carácter tecnopreventivo y situacional, desarrollada en los años ochenta, con la política de renovación urbana, elaborada a principios de los años noventa (Van Swaaningen, 2001). En 1994, este enfoque *integral* de la seguridad se ha dirigido a la delincuencia juvenil en particular. En 1995, la política de renovación social ha vivido un nuevo

*. El presente número especial incluye los informes sobre las políticas de prevención y seguridad en varios países europeos, presentados y discutidos en un seminario organizado en 1999 y 2000 —bajo la dirección de Dominique Duprez y Patrick Hebberecht— por el Grupo Europeo de Investigaciones sobre las Normativas (GERN). La realización de este seminario y la publicación de los trabajos han sido posibles gracias al soporte financiero de la Délégation Interministérielle à la Ville y de la Mission de Recherche Droit et Justice. En los años noventa, el GERN ya organizó dos seminarios sobre las políticas de prevención (Robert, 1991; Hebberecht, Sack, 1997).

impulso, con la iniciativa de las grandes ciudades, para combatir los problemas de inseguridad urbana. En 1998 se hizo énfasis en la lucha contra los actos delictivos cometidos por minorías étnicas. Además, se ha constatado que con la crisis de la ocupación, a finales de los años noventa, una cuestión social, como la acogida de extranjeros, se ha convertido en un problema de seguridad en todos los países europeos. La contribución de Amadeu Recasens subraya que, en el caso de los países de emigrantes convertidos en países de inmigración —como es el caso de los países ibéricos—, la cuestión de los extranjeros ha ocupado un lugar muy importante, por lo que se ha constatado una normalización europea. En el Estado español, la nueva ley de extranjería (ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social) se basa en unas normas que ocultan aspectos represivos, pero que adoptan el discurso de las políticas sociales, que admiten el papel de las ONG y que establecen un amplio catálogo de derechos sociales y políticos para los extranjeros, además de darles un estatuto político, social y económico más importante que el que les ofrecía la ley de 1985. Pero esta ley ha tenido una vida corta, al menos en lo que se refiere a los aspectos más sociales, ya que el Partido Popular la ha modificado rápidamente, sobre todo con motivo de las críticas del resto de países miembros de la Unión Europea, que han pedido al Estado (en la reunión de Tampere) que llevara a cabo un control estricto de la entrada y de la estancia de los extranjeros no comunitarios.

Las políticas de prevención desarrolladas en Inglaterra y en los Países Bajos en los años ochenta son ahora partes integrantes de políticas de seguridad más amplias y más actuariales, en las que se incluyen las políticas de renovación social y urbana y de juventud. En una perspectiva actuarial,¹ las diferentes formas de delincuencia y de criminalidad, son percibidas cada vez más como riesgos calculados, analizados y predichos sobre la base de técnicas aseguradoras (Feely, Simon, 1994). Estas síntesis de políticas de seguridad aplicadas desde 1993 en los Países Bajos y en Bélgica, y desde 1997 en Inglaterra, han influido claramente en las políticas de seguridad de otros países europeos, durante los años noventa. El modelo de política de prevención social desarrollado en los años ochenta en Francia y en Barcelona, en el Estado español, ha sufrido una gran crisis en los años noventa.

En Francia, con un gobierno de derechas desde 1993 hasta 1996 (Alain Juppé), el modelo de prevención social no se ha vuelto a dinamizar (véase la contribución de S. Body-Gendrot y D. Duprez). Las políticas de prevención han cedido el lugar, progresivamente, a unas políticas netamente más seguras, con los planes locales de seguridad, desde 1992, y los planes departamentales de seguridad, desde 1993. Con el gobierno de la izquierda plural de Lionel Jospin, en 1997, el papel de la policía y el de la justicia en la política de seguridad se ha visto reforzado con la puesta en marcha de los contratos locales de seguridad. Las dimensiones de seguridad, sobre todo en torno al alejamiento de delincuentes identificados

1. Para una definición de la justicia «actuarial» y el paso del control de los individuos al de los grupos de riesgo, véase Mary, 2001.

conjuntamente por los servicios municipales y la policía, se ha convertido en el eje principal de esta política.

Hay que decir, además, que estas políticas siguen siendo concebidas en el punto más alto del Estado. G. Chevalier (1996, 224) defiende que «más que el nacimiento de un “Estado animador”, la política de la ciudad ha representado una reorientación autoritaria del modo de acción incitador del Estado, intentando controlar los efectos de la descentralización». A diferencia de los países vecinos, ni las aportaciones del sector privado, ni el punto de vista de los habitantes, ni los controles democráticos mutuos se han tenido en cuenta verdaderamente en estos esquemas (Body-Gendrot, 2001). Estas políticas se convierten en una cuestión de expertos, cuya posición a menudo es frágil en los organigramas de la función pública territorial.

La política de prevención social de la ciudad de Barcelona ha vivido una revolución similar (véase la contribución de A. Recasens). Con la organización de los Juegos Olímpicos de 1992, el papel de la policía ha adquirido mayor importancia en la política de seguridad, mientras que, en el período precedente, la coordinación de la prevención ya había sido para la ciudad de Barcelona y Cataluña el medio de afirmarse respecto al Estado central. La política de *seguridad social*, hoy día, se ha suplantado por la política de *seguridad policial*. Esta orientación, desde hace algunos años, se mantiene viva en otras regiones y grandes ciudades del Estado español.

Desde 1992, bajo el gobierno de centro-izquierda de Dehaene, Bélgica ha invertido en una política de seguridad cuya filosofía, estructura y orientación es una síntesis de la política de seguridad de Francia y los Países Bajos (véase la contribución de Y. Cartuyvels y P. Hebberecht). Desde la formación del gobierno de la coalición «arco iris» de Verhofstadt en 1999, la política de seguridad se ha hecho más segura y actuarial.

Un hecho que marcó los años noventa fue la evolución de la política de prevención y de seguridad en Alemania (véase la contribución de H. Aden). A diferencia de los años ochenta, en que, con algunas excepciones locales, no se había llevado a cabo ninguna política de prevención en la Alemania del Oeste desde la reunificación, se han desarrollado —primero en algunos *Länder* y ciudades, y, desde el nuevo gobierno SPD-Verdes de Schröder, en 1998, en el ámbito federal— políticas de prevención y seguridad muy influidas por las políticas y experiencias vividas en los años noventa en Europa del Norte. El modelo prusiano de un Estado fuerte, cuya protección se sitúa en la primera fila de las prioridades políticas, caracterizaba a los dos Estados alemanes, antes de la reunificación. Después, la seguridad de los ciudadanos se ha convertido en el paradigma que domina la justificación de las instituciones que el Estado se reserva en este ámbito. Paralelamente, el monopolio del Estado en el ejercicio legítimo de la violencia, característica central de un Estado en la perspectiva de Max Weber, se relativiza con la integración de otros actores en las estrategias de seguridad pública, como los servicios privados de seguridad y las asociaciones.

Otro hecho que conviene destacar es que, a partir de mediados de los años noventa, las políticas de seguridad también se han desarrollado en tres países del

sur de Europa, que se estudian aquí: el Estado español, Portugal y Grecia (véanse las contribuciones de A. Recasens, C. Da Agra y S. Vidali). Estos países tienen en común el hecho de que han sido antiguas dictaduras y han vivido una evolución similar, una de cuyas prioridades ha sido la democratización de la policía. En este mismo volumen, Cándido da Agra subraya que en menos de treinta años las cuestiones de seguridad han reprimido completamente la libertad y el fenómeno de la liberación. En las políticas de estos países, se encuentra la influencia de las que se han experimentado en el norte de Europa.

Las políticas de prevención de los años ochenta crearon una nueva relación entre las autoridades nacionales o federales y las autoridades locales. Los años noventa muestran una tendencia a reforzar el poder central en materia de política de seguridad. Esta tendencia ha sido muy fuerte en Francia. Por el contrario, en Inglaterra y el País de Gales, desde la *Crime and Disorder Act* de 1998, las autoridades locales han tenido un papel decisivo en el desarrollo de la política de seguridad. Como ya había sucedido en los años ochenta, el poder central influye en la política de seguridad local mediante una contractualización de la política de seguridad. Es el caso de los Países Bajos y de Bélgica. En Inglaterra y el País de Gales, desde 1998, los poderes locales deben financiar ellos mismos sus políticas de seguridad.

Durante los años noventa, en algunos países europeos, los ministerios han hecho el papel de motor en la elaboración de la política de seguridad.

En Inglaterra y el País de Gales, como en los años ochenta, la elaboración de la política de seguridad ha estado dominada por el Home Office. Si bien en los Países Bajos, en los años ochenta, ha sido el Ministerio de Justicia el que ha desarrollado la política de prevención, el Ministerio de Interior también ha influido a partir de 1988. Desde que se elaboró en 1993 la política integral de seguridad, cinco ministerios cooperan en el desarrollo de la política de seguridad a escala nacional: el Ministerio de Interior, que se ocupa de la coordinación, el Ministerio de Justicia, el de Bienestar y de Trabajo, el de Transporte y Obras Públicas, y el de Vivienda y Medio Ambiente. En Bélgica, el papel de motor lo ha desempeñado el Ministerio de Interior, desde 1985 hasta 1999, y, a partir de esa fecha, el Ministerio de Justicia. En Francia, entre 1981 y 1990, los servicios del primer ministro establecieron la política de prevención para organizar la acción interministerial. En 1990, un ministro de Estado encargado de la ciudad ha retomado el papel motor del desarrollo de la política de seguridad. Entre 1993 y 1996, el papel principal ha estado en manos del ministro de Asuntos Sociales, de Sanidad y de la Ciudad. Desde 1997, y por primera vez en Francia, el Ministerio de Interior ha dinamizado la política de seguridad, con la aplicación de los contratos locales de seguridad. En Alemania, los ministros de Interior y/o de Justicia de los *Länder* han tenido un papel importante en la política de seguridad. Los ministerios de Interior, en Grecia y Portugal, a su vez, han iniciado la política de seguridad en sus países.

En los años ochenta, los países que encabezaron las nuevas políticas de prevención habían creado nuevas entidades gubernamentales para sostener su elaboración y realización: la *Crime Prevention Unit* del Home Office, en Inglaterra; la

Directie Criminaliteitspreventie en los Países Bajos, y la *Délégation Interministérielle à la Ville* en Francia. Este fenómeno también se ha producido en una ciudad como Barcelona, donde se ha constituido la Dirección de Programas de Prevención. En 1993, el Ministerio de Interior belga creó el *Secrétariat permanent pour la prévention de la criminalité*.

Como consecuencia del paso de las políticas de prevención a las políticas de seguridad, en los años noventa estas instituciones gubernamentales han seguido teniendo un papel destacado, pero netamente menos importante que antes. Estas administraciones gubernamentales han asociado grupos de investigación universitarios a sus trabajos en menor medida que en los años ochenta. Por el contrario, Portugal y Grecia, que han iniciado recientemente políticas de seguridad, han apelado a grupos de investigación universitarios para sostener la elaboración de las políticas de seguridad, tanto de ámbito local como central, con la aportación de investigaciones y de peritajes.

En buena parte de los países europeos, el desarrollo de la política de prevención y de seguridad ha sido paralelo a la reorganización de los servicios de policía. En todos los países europeos con una orientación más comunitaria de la policía, incluida Francia, donde la policía es estatal, el concepto de proximidad se ha impuesto a título experimental.

El papel de la policía como defensora de una política de seguridad se ha hecho aún más importante en los años noventa. En Inglaterra y el País de Gales, el papel de las policías en las estrategias de prevención ha sido muy importante desde finales de los años setenta, y lo ha seguido siendo durante las dos décadas siguientes. Desde la *Crime and Disorder Act* de 1998, la policía comparte la responsabilidad de la política de seguridad local con la autoridad política local. En los Países Bajos y Bélgica, los servicios de policía han introducido novedades en materia de política de prevención. Su influencia en la elaboración de la política de prevención, muy grande en los años ochenta, disminuyó a finales de esta década y a principios de los años noventa y ha vuelto a ser muy importante en 1993 en Bélgica, con la política de seguridad integral. Desde finales de los años ochenta, la policía de diferentes *Länder*, en Alemania, ha contribuido al desarrollo de políticas de prevención y de seguridad de manera destacada. En cambio, en Francia, España, Portugal y Grecia, la policía sólo ha tenido un papel central en el desarrollo de las políticas de seguridad en la segunda mitad de los años noventa.

La influencia del comunitarismo americano en las políticas de seguridad de diversos países europeos ha sido evidente en la segunda mitad de los años noventa y se ha extendido en Europa por medio de la política de seguridad en Inglaterra y el País de Gales.

Contrariamente a los años ochenta, donde se puede hacer una distinción entre diferentes evoluciones en la aplicación de las políticas de prevención, la segunda mitad de los años noventa se caracteriza por un modelo dominante de política de prevención y de seguridad en Europa, desarrollado a partir de la política de prevención técnica y situacional inglesa y neerlandesa de los años ochenta, la cual, durante la década siguiente, se ha hecho más actuarial, pero corregida por una orientación socialdemócrata de orientación neoliberal.

Este modelo dominante se caracteriza por una política pública que privilegia, sobre todo, la prevención de la victimización con unas medidas técnicas y situacionales. La dimensión socialdemócrata de este modelo se manifiesta en la inclusión de la esfera pública y de la policía en particular en esta política, cuyos actores principales no son sólo el mercado privado de la seguridad y las compañías aseguradoras.

El control situacional en los espacios públicos y semipúblicos se ha visto reforzado por nuevas profesiones de seguridad, creadas y financiadas por el sector público. Para los gobiernos socialistas, la política de seguridad es también una política de ocupación basada en la contratación de jóvenes poco escolarizados o procedentes de poblaciones marginales y de desocupados de larga duración en el ámbito de la seguridad y la prevención de la delincuencia, cuya dimensión social se acentúa con la introducción de criterios étnicos —desarrollados en este número de la revista en la contribución francesa (S. Body-Gendrot y D. Duprez), en torno a una dicotomía privado-público.

Este modelo se traduce también en una selección de los objetivos de esta política de prevención, sobre todo las clases medias y la aristocracia obrera, amenazadas por las evoluciones económicas, sociales y culturales de los años noventa. Los grupos excluidos y las poblaciones marginales (Castel, 1995) no forman parte de estos objetivos.

La prevención para evitar que los jóvenes den este paso forma parte también, pero en menor medida, de esta política de prevención. Se orienta principalmente hacia los jóvenes de las capas sociales amenazadas por los efectos negativos de la globalización de los años noventa. Por el contrario, los jóvenes excluidos, a menudo de minorías étnicas, reciben un control esencialmente represivo por parte de la policía y, a veces, por la justicia. Pero veremos más adelante, en el análisis del caso francés, que los jueces a menudo están arraigados en las especificidades del derecho de los menores maltratados de otros países. El trabajo de calle es un método preventivo que se suele privilegiar. La dimensión socialdemócrata de esta política es un control social menos represivo de estos jóvenes en riesgo de exclusión.

En principio, la base del desarrollo de la política de seguridad de los últimos años en Europa es una lógica de seguridad. Las autoridades públicas no se toman seriamente los problemas de educación, enseñanza, vivienda, ocupación, ocio o desarrollo urbano, excepto cuando causan perjuicios y miedos entre la población acomodada, la victimizan o la hacen más insegura. A veces, se pueden analizar algunos incendios de coches, y, en general, algunos «desórdenes urbanos», como una instrumentalización de algunas categorías de jóvenes para ponerse en situación de negociar.²

Los problemas no se tratan en profundidad. El hecho de que la política de la ciudad, de la juventud o de la ocupación esté integrada en la de seguridad es típico del carácter socialdemócrata de orientación neoliberal de esta política —la tercera vía de Tony Blair es una representación arquetípica de ello—. La política de

2. Véase el número 4-2000 de *Déviance et Société*, dedicado a este tema.

prevención y de seguridad que se llevó a cabo en los años noventa es, pues, para una gran parte, la respuesta de los partidos socialdemócratas europeos en el poder a los efectos negativos e inseguros de las transformaciones económicas, culturales y sociales engendradas por los procesos de globalización característicos de los años noventa. Nos podemos preguntar por el cambio de estos partidos en materia de seguridad y su conversión a unos modelos más seguros, cuando la izquierda se encontraba en el poder, en un buen número de países de la Unión Europea.

En efecto, a partir de 1988, varios ministros de Interior de los Países Bajos han sido socialdemócratas. En Bélgica, entre 1988 y 1999, todos los ministros del Interior fueron miembros del partido socialista flamenco. Desde 1997, en Inglaterra y el País de Gales ha sido un gobierno socialista el que ha dado forma a la política de seguridad. A principios de los años noventa, los gobiernos de *Länder*, donde los socialdemócratas son mayoría, iniciaron una política de seguridad, y, desde 1998, el gobierno de Schröder (SPD) ha establecido una política federal de seguridad.

Aunque el partido socialista francés ha continuado innovando en el ámbito de la política de seguridad en los años noventa, internamente ha habido fuertes tensiones, que han podido llegar, en determinadas circunstancias, hasta un nivel gubernamental, entre los defensores de una política global eminentemente social y los que apostaban por la «tolerancia cero».

En Grecia y Portugal, también han sido gobiernos socialistas quienes han elaborado la política de seguridad de la segunda mitad de los noventa.

En varios países europeos, el modelo dominante de política de prevención y de seguridad de los años noventa ha entrado en crisis desde hace un cierto tiempo.

Contradicciones, ambigüedades y ambivalencias se manifiestan en el marco de la elaboración de las grandes orientaciones de este modelo de política de prevención y de seguridad (véase la contribución de A. Crawford). Por ejemplo, en las políticas locales de seguridad pueden aparecer algunas contradicciones entre los derechos individuales de ciertos habitantes y las responsabilidades colectivas en un barrio, en el caso de que un grupo dominante pueda imponer en él sus valores.

En la formación de una sociedad de cooperación, en el marco de una política de prevención y seguridad, las ambigüedades pueden subsistir en su objetivo, las responsabilidades de cada cooperador, su justificación...

Las reformas de gestión emprendidas en la policía, la justicia y otras organizaciones, con un papel en la elaboración de una política de prevención y de seguridad, van dirigidas a menudo a la formación de una sociedad de cooperación que centre las preocupaciones de los profesionales sobre su justificación.

Más fundamentalmente, el modelo dominante de la política de prevención y de seguridad en los años noventa no ha podido contener el aumento de la pequeña y mediana delincuencia ni ha podido disminuir los sentimientos de inseguridad. Por el contrario, ha aparecido una criminalidad más organizada en diversas ciudades europeas. Una parte creciente de la población parece pedir un enfoque más represivo de la delincuencia y la criminalidad. Animados a menudo por partidos de extrema derecha, los gobiernos de algunos países europeos (Austria, Bélgica, Italia...) desarrollan desde finales de los años noventa unas políticas aún más *seguritarias* y también más inhospitalarias.

Hay que comprender las bases de este hecho. Podemos lanzar la hipótesis de que la crisis de los sistemas de regulación relacionados con el Estado providencia tiene mucho que ver en ello. Los gobiernos han contribuido a la inseguridad de nuestras sociedades contemporáneas al favorecer la flexibilidad del trabajo, al criticar algunos sistemas de protección social y al desarrollar el trabajo precario.

BIBLIOGRAFÍA

- 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». En: 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*. París: 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*. París: l'Harmattan, 1991.
- VAN SWAANINGEN, R. Toards a replacement discourse on community safety. En: HUGHES, G.; MC LAUGHLIN, E.; MUNCIE J. [ed.]. *Crime Prevention & Community Safety: New Directions*. Londres: Sage, 2001, p. 260-278.