

Cap a un nou concepte de seguretat comunitària

RENÉ VAN SWAANINGEN

Universitat Erasmus de Rotterdam, Països Baixos

219

1. INTRODUCCIÓ

Actualment no existeix cap altre tema sobre el qual els criminalistes publiquin tant com el de la seguretat ciutadana. Tanmateix, tampoc no hi ha un camp criminalista on puguem trobar tants estudis empírics, mancats de sentit crític i avorrits. En el cas holandès, en el qual es basa aquest capítol, hi ha centenars d'informes molt similars que comparteixen una orientació administrativa o avaluen quelcom segons uns criteris extremadament poc precisos (Van Swaaningen & Blad, 1999). El descontentament amb aquesta situació ha estat el principal impuls per intentar tractar aquest camp d'investigació d'una manera diferent. Comencem amb una pregunta força evident: en què «falla» l'actual desenvolupament de política de seguretat ciutadana i com es pot «millorar»? La resposta a la primera part de la pregunta és una crítica a la seguretat ciutadana. La segona part es respon amb un discurs alternatiu.

D'una aproximació així se'n diu «discurs de substitució». Fa una funció semblant als «conceptes sensitius» en sociologia, que utilitzem si volem fer prendre consciència sobre una determinada qüestió que la recerca ha deixat de banda, però de la qual encara no som capaços d'exposar una teoria pròpia. Els criminalistes abolicionistes han fet servir un discurs de substitució en les seves reivindicacions per un sistema jurídic «penal», basat més en la correcció que no pas en el càstig just. Eviten el glossari de dret penal perquè preestructura reaccions penals. Parlant en termes diferents sobre problemes criminalitzats, ens fa obrir els ulls a d'altres solucions (Hughes, 1998, 123). Un discurs de substitució implica tant elements empírics com normatius. Segueix desenvolupaments empírics, però no els considera «fets» que no es poden canviar.

Poques vegades es defineix amb claredat el concepte «prevenció del delict» o «seguretat ciutadana». Les definicions o bé són tautològiques o només descriuen el tipus de mesures a què fa referència (Crawford, 1998, 6-11; Hughes,

1998, 18). Aquí ens referim a totes les mesures i polítiques que miren d'augmentar la seguretat pública, que estan dirigides al context social en què sorgeix la delinqüència més que al càstig dels delinqüents. Aquestes mesures i polítiques poden ser de tipus individual, situacional o estructural i les duen a terme molts organismes de justícia penal, administrativa i social diferents. La diferència entre «prevenció del delictes» i «seguretat ciutadana» és que la primera pretén reduir l'índex de delinqüència, mentre que la segona té com a objectiu augmentar la (sensació de) seguretat pública.

El discurs de substitució comença amb una anàlisi de la política de seguretat ciutadana holandesa. La crítica d'aquest desenvolupament es concentra al voltant de la pregunta: ¿Han fet les polítiques de seguretat ciutadana que la justícia penal sigui més social o, més aviat, han convertit la política social en més punitiva? Permeteu-me respondre de seguida: totes dues coses. La qüestió realment interessant és veure com i per què ha passat això i com es podria canviar aquesta situació. Amb aquesta finalitat distingim dos tipus ideals weberians, dues directrius en seguretat ciutadana que es poden veure a la vegada: un enfocament actuarial i un altre d'estructural. El primer representa una manera de pensar en la prevenció del delictes pragmàtica, administrativa i instrumentalista en termes d'avaluació del risc; el segon mostra una orientació més social i estructural de la seguretat ciutadana, en relació amb polítiques socials àmplies sobre l'habitatge, l'educació, el mercat laboral, el benestar social, etc. L'un sovint implica una visió exclusiva de control social i l'altre, una d'inclusiva.

La visió alternativa de la seguretat ciutadana agafa la justícia social com a pedra de toc normativa. Això implica la petició d'una distribució justa dels preparatius socials i l'atenció per la qualitat de vida en tots els segments de societat. Tot i que certament porta implícits components utòpics, el discurs de substitució no és simplement idealista en el sentit que recomanaria coses que no van lligades a la pràctica material de la seguretat ciutadana. Sent realistes, investigarem com es poden accentuar els elements d'aquesta política que tenen la capacitat de fer que la justícia penal sigui més social, així com de quina manera es poden reduir els elements que fan descarrillar el treball social general cap a un altre agent de control social punitiu que exclou de la societat les persones amb conducta «desviada». El capítol conclou amb una llista de dificultats i potencials en aquest aspecte.

2. UNA NOVA PERSPECTIVA PEL QUE FA AL CONTROL DE LA DELINQUÈNCIA?

És probable que el discurs i la política sobre seguretat ciutadana siguin molt diferents en els diversos països, però responen a arguments polítics, sentiments públics i esdeveniments socials similars. També van sorgir més o menys en el mateix període: des de mitjan dècada de 1970 a mitjan dècada de 1980. L'lur ràpid creixement no es pot comprendre si no es para atenció a la creixent importància —als mitjans de comunicació i en política— de la víctima, del debat sobre la por de la delinqüència i del concepte «protecció del públic». La relació paradoxal entre, d'una banda, la preocupació pels alts nivells de delinqüència al carrer i, de l'altra,

la decreixent confiança que es pugui fer front a aquest problema mitjançant mesures punitives també té un paper important. Així, doncs, és la prevenció del delictes i (l'obsessió per) la seguretat un tret molt específic de l'última era moderna? Des de l'aparició de la *Modern School in Penal Sciences of 1880s Europe* —en què les idees criminològiques positivistes s'aplicaven a la doctrina legal clàssica—, el dret penal ja va vincular el seu destí en gran part a la prevenció del delictes (Van Swaaningen, 1997, 29-49; Hughes, 1998, 25-57). Castigant un delinqüent, no només l'estem aturant a ell sinó també a d'altres possibles criminals. Ara el dret penal i la política social evolucionen amb una estreta relació. David Garland (1985) ho va anomenar «complex penal d'assistència social», en què l'amenaça de sancions penals i la política social preventiva es conflueixen en una estratègia de preocupació i control. L'aparició del complex penal d'assistència social durant la dècada de 1880 també es basava en una gran preocupació per un augment de la delinqüència i en la impotència del sistema penal per fer-hi alguna cosa. Així, doncs, ni la idea de prevenció, ni el plantejament amb multiorganismes, ni els motius principals per introduir-los són tan recents.

En el sistema penal modern, els programes de benestar estaven adreçats a l'atenció i el control de l'infractor individual. Aquest model d'actuació va culminar en la dècada de 1970, quan els plantejaments de benestar van posar més èmfasi en el camp penal. Pel que fa a la seva orientació i a les seves finalitats de control, la prevenció del delictes *sí* que implica alguna cosa nova. En el nou marc preventiu del segle XXI, el sistema penal d'assistència social ja no està adreçat principalment als infractors individuals, sinó a fer un perfil i a controlar situacions sospitoses i «grups de risc». Actualment, la intervenció social té lloc *abans* que hagi ocorregut un determinat acte delictiu. Aquí trenca amb la tradició del dret penal clàssic, que per definició és un plantejament «després del fet», basat en l'establiment de la culpa individual.

A mitjan dècada de 1980, la justícia penal es va bifurcar, d'una banda, en un sistema exclusiu i punitiu i, de l'altra, en un de més social i inclusiu. Avui dia, amb prou feines podem parlar «del» sistema penal. De fet, actualment tenim dos sistemes de control de la delinqüència molt diferents. El primer sistema continua en la mateixa línia de pensament del sistema penal clàssic, és a dir, posa en un lloc menys destacat tant l'imperi de la llei com la base de benestar, mentre que insisteix molt més que abans en els aspectes punitius i de càstig. En el segon sistema es continua amb el model penal d'assistència social, tot i que funciona amb una nova base pragmàtica d'avaluació del risc més que no pas amb un model de condemna moral i de càstig. L'abús d'encarcerament avui dia de persones econòmicament ben situades és la metàfora més gran del primer sistema. La seguretat ciutadana simbolitza el fonament del segon sistema. Aquest «nou» sistema penal d'assistència social és una resposta pragmàtica a l'afirmació que els índexs delictius podrien reduir-se amb els mitjans penals tradicionals. L'obsessió de l'«antic» sistema penal per les condemnes llargues i dures demostra, de manera simbòlica, un rebuig de l'afirmació que «la presó no funciona». És un instrument que facilita un lloc on es poden emmagatzemar les persones que no poden encaixar en el nostre «país lliure» d'opció del consumidor (Garland, 2000).

La majoria d'elements de benestar s'han retirat del sistema penal perquè es creia que el «consentiment» immerescut que implicarien podria reduir la funció dissuasiva de la pena. Un argument en contra del model penal d'assistència social en el marc de la llei penal moderna del segle xx, que ve de la part progressiva, era que aquest model estendria la xarxa de control social (Cohen, 1985). ¿Podem aplicar també aquesta crítica d'extensió de la xarxa al nou model penal d'assistència social de prevenció del delictes i seguretat ciutadana? Fins a cert punt, es podria fer fins i tot amb més justícia que abans. Les noves condicions penals d'assistència social s'han instaurat fins i tot més profundament en la societat que les sancions comunitàries que Stan Cohen havia assenyalat. En aquest sentit, la seva idea d'una «ciutat punitiva» està més a prop que mai. Per aquest motiu, un bon nombre d'experts també es mostren més aviat escèptics quant a la política de seguretat ciutadana (Crawford, 1998; Goris, 2000).

Les anàlisis de Mike Davis (1998) sobre la «ciutat punitiva» actual i la destrucció de l'espai públic a Los Angeles contribueixen de manera important a aquest pensament pessimista. A l'escenari de Davis, els rics s'han atrinxerat en «comunitats tancades» per tal de buscar protecció contra un grup cada vegada més nombrós de noves «classes perilloses», estrictament vigilades (principalment) d'afroamericans i hispans que viuen als «tercers mons urbans» de la ciutat. Són advertències útils; camins que no hem d'agafar si ens esforcem per aconseguir justícia social. Però no ens porten necessàriament a descartar del tot la seguretat ciutadana. En primer lloc, és discutible si la forma «preventiva» d'autodefensa de la gent blanca, rica i sovint d'edat avançada contra la gent jove, pobre i negra que descriu Davis amplia realment la xarxa *penal*. Aquesta forma de segregació social accionada per la tecnologia no és, a més a més, *tot* el que hi ha per a la seguretat ciutadana i Los Angeles és un lloc diferent a la ciutat mitjana europea. A més, hem d'admetre que el caràcter prioritari de la política social per damunt de la intervenció penal i la prevenció de la repressió provenen de molts estudis criminalistes, que no deixen de ser crítics.

Els abolicionistes sempre han insistit en la capacitat de les solucions comunitàries per a la delinqüència i els realistes d'esquerra han impulsat enèrgicament un plantejament de multiorganismes (Hughes, 1998, 118-126). Fins a cert punt, ambdós elements es posen en pràctica en la política de prevenció del delictes i seguretat ciutadana. A més a més, al costat d'alguns esdeveniments indesitjables en la política actual, també trobem alguns aspectes en el discurs de seguretat ciutadana als quals val la pena donar suport des d'una perspectiva de justícia social. La paradoxa és que la política actual és un exponent de la pura lògica pragmàtica d'avaluació de riscos i a la vegada proposa un plantejament més estructural de la delinqüència.

3. LES POLÍTIQUES HOLANDESES DE PREVENCIÓ DEL DELICTE

La prevenció del delictes, tal com l'entendem actualment, va aparèixer per primer cop a les polítiques de justícia penal l'any 1976. Uns anys abans va començar el procés que vam anomenar fonament científic de la política (*verwetenschappelijking van beleid*), el qual pressuposa que en una societat moderna i racional les polítiques

ques governamentals també haurien de ser al més racionals i transparents possibles. A banda de preferències polítiques, haurien d'estar basades en un estudi científic (social). D'aquesta manera, l'estudi criminològic té una gran influència en el desenvolupament de les polítiques de justícia penal. Nombrosos estudis criminològics sobre els desavantatges i els efectes contraproductius del càstig avalen l'adaptació gradual a la teoria que el càstig «no funciona» (com nosaltres voldríem) i les posteriors estratègies pragmàtiques de prevenció del delictes. El 1976, el Ministeri de Justícia holandès va establir un departament de prevenció del delictes encarregat de recopilar tot el coneixement d'aquest camp i de proporcionar-lo a les forces policials locals. Ara, els assessors de prevenció del delictes de les comissaries de policia aconsellen el públic sobre millors panys i mitjans de protecció tecnològics més avançats i els recomana que marquin les seves pertinences. Aquesta va ser una primera fase de la política de prevenció del delictes.

Una segona fase es va anunciar amb el llibre verd de 1997 *Politie in verandering* (Canviant de policia), en què s'indica que cal adoptar un estil de fer política més actiu i orientat cap a la comunitat, basat en un enfocament de descentralització i en funció dels problemes. En l'àmbit d'aquest informe, el 1979 es va adoptar un projecte de llei de prevenció del delictes de la policia i es va establir un coordinador nacional de polítiques de prevenció. Es va considerar que les tasques de prevenció del delictes no podien ser responsabilitat solament de la policia, sinó que havien d'estar coordinades per diversos serveis. Els primers experiments estaven orientats a la prevenció del vandalisme. El primer pas dirigit a la vigilància de la comunitat també es va adoptar a finals de la dècada de 1970. Però, quan als anys vuitanta una direcció neoliberal va esdevenir el corrent polític dominant, es va pensar que calia reorganitzar la policia d'acord amb els principis de direcció empresarial i moltes d'aquestes «bones intencions» no es van implementar durant un temps.

En una tercera fase, el treball social, i sobretot el treball amb joves, va adquirir un paper més important. El 1981 es va crear l'oficina Halt de Rotterdam. Halt aplica sancions pedagògiques i correccionals per a joves malfactors (12-18 anys) que han comès delictes «reals» o algun tipus de falta. Les característiques principals que guien la seva missió són:

- la sanció s'ha de fer efectiva al més aviat possible després de la infracció de les normes;
- el contingut de la sanció ha d'estar relacionat amb el tipus d'acte;
- cal deixar clar que el que es condemna és l'acte, no l'actor.

Per tant, es pot dir que també s'han implementat elements de «reinscripció per vergonya» (Hauber, 1999, 263-4). Al mateix temps, podem dir que Halt és una mera visió pragmàtica de control social, quan ens adonem que una visió consensuada com ara «és per al teu bé» és més efectiva que l'amenaça del càstig. Adreçada tant a delinqüents reals com «potencials» (del tipus que sigui), Halt és una iniciativa força curiosa entre prevenció del delictes i sanció sense presó. Halt està pensada principalment com a mesura per evitar que els joves incorrin en actes delictius de carrer més greus mitjançant una intervenció educativa anticipada (Rood *et al.*,

1995, 140). Els estudis d'avaluació —basats en els índexs de recaiguda— mostren que Halt és tot un èxit. Tanmateix, l'alt índex d'èxit també pot ser perquè Halt tracta amb maleses habituals que tot noi «normal» fa algun cop, i no amb delictes greus i violents. L'any 2000 hi havia seixanta-quatre oficines Halt. Els endarreriments judicials fan que els procediments Halt, més curts i senzills, s'utilitzin en casos més greus per als quals no han estat pensats. Tant el fet de centrar-se en els joves com la frontera poc clara entre prevenció del delicte individual i sancions comunitàries «normals» tindran una continuïtat.

A principi de la dècada de 1980 la prevenció del delicte va adquirir realment rellevància. L'any 1983, es va establir el comitè Roethof de delictes menors, després de queixes del parlament que consideraven que els delictes menors quotidians, a causa del seu caràcter massiu, eren un element important en la reducció de la qualitat de vida. Aquesta ideologia de «protecció ciutadana», més orientada a augmentar el control social que no pas a castigar els delinqüents, caracteritza una quarta fase en el debat de la prevenció del delicte. El llibre verd de delictes menors en el domini públic del 1984 presenta unes perspectives interessants. Comença aclarint el mateix concepte de delicte menor. En comptes de deixar-lo com una noció abstracta, el comitè se centra en el context social concret en què sorgeixen els problemes i diferencia entre violència i amenaces menors, robatori a les botigues, robatori sense danys greus, robatori de bicicletes, vandalisme, vandalisme relacionat amb el futbol, ús il·lícit del transport públic i infraccions menors de trànsit. Alhora que assenyalava el fort augment d'aquests problemes des de la dècada de 1960, proposa una intensificació de diverses formes de control social, que es van trencar amb la secularització i amb l'evolució cap a l'anonimat de la societat durant els anys seixanta i setanta. Una premissa important del comitè Roethof era que no se substituïa el decreixent lligam a institucions com ara l'escola, l'Església o la família per altres formes de control social. En conseqüència, es van erosionar sentiments de comunitat i solidaritat, mentre que es van accentuar l'autonomia i les necessitats individuals. El comitè també fa constar que han augmentat les oportunitats de cometre delictes menors, a causa d'aquesta mateixa atomització i anonimat de les relacions socials i simplement perquè hi ha més articles per robar en una situació de creixent prosperitat econòmica. El comitè accepta que problemes més estructurals —com ara l'atur— probablement també són la causa dels delictes quotidians però declara que van més enllà de la seva competència. El comitè ha d'aconsellar sobre justícia penal, però no sobre polítiques socioeconòmiques. Gràcies al comitè Roethof, la relació entre els índexs de delinqüència i els avenços socials més amplis i la idea que cal afrontar els delictes menors fonamentalment amb polítiques socials i amb una responsabilització del públic en general, són coneixements comuns tant en l'àmbit polític com públic.

El llibre verd de 1984 del comitè Roethof inclou una deconstrucció del concepte «delicte» en problemes i inconvenients més concrets i un «enfocament comunitari» del control de la delinqüència, semblant a una perspectiva abolicionista en criminologia. Amb tot, les mesures concretes estan basades en nocions de teories de lligam i oportunitat. El comitè vol estimular formes de prevenció social que revitalitzin el control social als barris, a les escoles, als clubs de futbol, etc. El

control social hauria de provenir de persones els deures laborals normals de les quals abracen un camp més ampli que el de la política, com per exemple treballadors socials, professors, entrenadors d'esports, etc. El control no hauria de ser una tasca diferenciada, sinó una part implícita d'altres activitats principals. El llibre verd també recomana una reorganització de l'entorn urbà per tal de crear una situació on la gent se senti més segura en llocs públics. Aquestes nocions es poden posar en pràctica de maneres molt diferents i la tensió entre la simple avaluació del risc i un enfocament més estructural de la delinqüència esdevé una qüestió de controvèrsies entre partits polítics.

El llibre blanc *Samenleving en Criminaliteit* (Societat i delinqüència) de 1985 va marcar la bifurcació de la justícia penal. La part substancial dedicada a la construcció social i a la prevenció del delictes va servir per «vendre» aquestes polítiques a l'esquerra. El debat sobre crim organitzat —i posteriorment sobre l'entrada d'immigrants— va preparar el terreny per a les mesures més «dures» i punitives que volia la dreta. *Societat i delinqüència* va marcar una cinquena fase en la prevenció del delictes. Les polítiques de 1985 van donar un gir més administratiu i moral a les recomanacions del comitè Roethof, lleugerament més estructurals i no moralitzadores. Es van centrar més en la prevenció situacional i menys en el control social informal. Mentre que el llibre verd «responsabilitzava» els agents socials (barris, escoles, clubs esportius, etc.), el llibre blanc recalca la responsabilitat del burgmestre (alcalde), el cap de la policia i la fiscalia i transforma la prevenció del delictes en una simple qüestió d'ordre públic. Ara es presenta la comunitat com l'actor que abans tenia un paper de control social informal, però que malauradament els fanàtics irresponsables de l'esquerra van trencar a la dècada de 1960. D'aquesta manera, la consideració nostàlgica sobre els pilars tradicionals de la societat holandesa dels anys cinquanta es va fusionar amb les polítiques conservadores d'ordre públic i amb una orientació neoliberal d'avaluació del risc (Van Swaaningen, 1997, 170-190). La policia, en qualitat d'organització de primera línia, té un paper clau en la prevenció del delictes. Les autoritats locals, que també tenen un paper coordinador en relació amb el benestar local i els serveis socials, han de prendre la iniciativa. Es trasllada a un segon pla l'atenció de les possibles causes de l'augment de la delinqüència de carrer i la relació amb l'atur i l'educació. La cooperació entre els diversos agents de prevenció del delictes deixa molt a desitjar. Els serveis municipals que se suposa que treballen junts quasi no tenen cap mena de contacte entre ells i no saben què se suposa que han de fer exactament. Alguns estudis apunten a un defecte estructural de prevenció del delictes de l'Administració. No tracta suficientment les privacions i el deteriorament que els entrevistats d'àrees «problemàtiques» assenyalen com a qüestions de primer ordre que caldria resoldre si es vol crear una ciutat més segura (Fijnaut *et al.*, 1991; Uit Beijerse & Van Swaaningen, 1993).

4. EL DESENVOLUPAMENT CONSTANT D'UNA POLÍTICA DE SEGURETAT INTEGRANT

La política holandesa de seguretat ciutadana en la dècada de 1990 va continuar l'evolució de la política de prevenció administrativa de la dècada de 1980, a la

qual s'han afegit alguns elements més estructurals i alguns d'actuarials. És sorprenent que la majoria d'aquestes noves iniciatives no les prengui el Ministeri de Justícia, sinó que provinguin de plantejaments més aviat autònoms en política social, protecció dels infants i planificació urbana que més endavant es fonen en les polítiques de seguretat ciutadana. Aquest procés va acompanyat de tres factors. En primer lloc, sorgeix el terme «socialització» (*vermaatschappelijking*) de la justícia. Això vol dir tant que els organismes de justícia penal haurien de ser més sensibles a les necessitats públiques i a l'opinió pública, com que caldria intensificar l'orientació comunitària de diversos organismes de justícia penal i la responsabilització dels ciutadans. Cal veure que, amb la racionalització de la política (*verweenschappelijking*), recolzada científicament, el sistema penal no està al corrent de la realitat social i del sentiment públic. En segon lloc, trobem una preocupació cada vegada més gran per un nombre creixent de menors que deixen l'escola i es busquen problemes amb la policia. En tercer lloc, apareix el concepte política de seguretat integrant (*integraal veiligheidsbeleid*). Principalment, això implica que l'ampli context social en què s'encasta el delictes (menor) i el problema de la seguretat, que encara no estava inclòs en la política de prevenció del delictes de la dècada de 1980, avui s'hauria de continuar en una nova política de seguretat ciutadana.

L'any 1990, el ministre socialdemòcrata d'Interior va anunciar una renovació social (*sociale vernieuwing*). Aquesta política té com a objectiu evitar una esquerra socioeconòmica en la societat contrarestant la privació social. Es duen a terme iniciatives en l'àmbit de l'educació, el món laboral, la renovació urbana, la construcció local i la integració de grups amb ingressos mínims. El fet que la divisió en la societat estigui cada vegada més marcada per línies ètniques i de gènere ha comportat algunes iniciatives específiques, però l'orientació global rau en la privació. La creació de llocs de treball es considera com un mitjà important per donar a les persones un sentit a les seves vides, i també per enfortir els seus lligams preventius del delictes cap a la societat. Les anomenades *banenpools* («unitats de treball») i els *jeugdwerkgarantienplan* («programes de garantia de treball als joves») ofereixen un (petit) excedent sobre l'ajuda de l'assistència social si la persona accepta una feina determinada, en el sector no lucratiu. La majoria de la gent accepta aquestes feines per sortir del seu aïllament social o per augmentar les seves possibilitats en una feina «real», però tenen un estatus social baix i l'ajut econòmic també és força insignificant. En el sector de la seguretat, es creen especialment funcions no lucratives amb aquesta finalitat. Per exemple, la figura del revisor de bitllets del transport públic, que s'havia reduït en la dècada de 1970, s'ha tornat a introduir amb diners de reestructuració social. Ara ja no se'n diu revisor de bitllets, sinó *VIC-er*: funcionari per a la seguretat, la informació i el control. La seva funció està pensada per augmentar la sensació de seguretat en el transport públic gràcies a la seva presència uniformada.

El sistema de vigilants municipals (*stadswatch*) també s'introdueix sobre la base d'això. La figura d'un vigilant municipal té com a objectiu facilitar ajuda i informació a la gent del carrer i a la policia. Tot i que els vigilants municipals poden intervenir en conflictes al carrer i amonestar de manera informal els petits infractors, no tenen cap mena de competència policial. Principalment van ser creats per informar de problemes de diversos tipus a les autoritats competents (des de la

gent que va amb bicicleta per una zona de vianants fins a fanals trencats). D'aquesta manera tenen un paper molt més ampli que els guardes de seguretat privada, que patrullen pels centres comercials i altres llocs semipúblics (i en zones on els ciutadans els han llogat). Els vigilants municipals patrullen en l'àmbit públic (principalment als centres de les ciutats). A diferència d'algunes experiències amb vigilants municipals a la Gran Bretanya, els «originals» holandesos no tenen cap relació amb les empreses de seguretat privada (Jacobson & Saville, 1999). Junament amb la creació de llocs de treball, llur existència té com a objectiu augmentar la seguretat ciutadana i la qualitat de vida, i no només la protecció de les pertinençes de persones o botigues. La prevenció del delictes pot ser una de les conseqüències de l'augment de la vigilància, però no és un criteri d'avaluació explícita del sistema de vigilant local (Hauber, 1999, 267). Els vigilants municipals són gent que fa molt de temps que no tenen feina i reben formació en tècniques socials i en tractament de conflictes. Van uniformats i són supervisats per l'ajuntament. Els estudis de valoració mostren que la gent se sent més segura en les zones en què patrullen els vigilants locals. Es va començar amb dues iniciatives l'any 1989 i, deu anys més tard, més d'un centenar de municipis holandesos tenen vigilants municipals (Hauber, 1999, 268).

Malgrat que costa de mesurar els efectes directes de la política de renovació social en el grau de delinqüència, els efectes socials es valoren de manera positiva com un mitjà per evitar un creixement més gran de la divisió en la societat. Encara no queda clar si també implica que es pot prevenir una divisió en la preocupació per la seguretat ciutadana en barris amb un perfil socioeconòmic diferent. Es pot argumentar que les polítiques de renovació social van incorporar al discurs sobre prevenció del delictes conceptes com la «teoria de la pressió» (*strain theory*), que fa referència a la necessitat relativa com a principal causa de la delinqüència. Per aquesta raó, es pot anomenar la sisena fase en la política de seguretat ciutadana. La política de renovació social ha topat amb molta resistència ideològica i organitzativa. Els democratacristians i els conservadors liberals n'han criticat la ideologia socialdemocràtica. Les estructures burocràtiques tornen a ser massa estrictes per ser capaces fins i tot de cooperar en una política amb altres departaments. Per tant, la política de renovació social anava acompanyada d'una renovació administrativa, que tenia com a objectiu trencar els serveis de la tendència sobrerreguladora del govern (local), el seu mètode de treball dividit en categories i la inflexible cultura burocràtica. La reestructuració de la burocràcia està fermament adaptada per les consideracions eficaces que deriven directament del manual de consultoria organitzativa. Avui dia, de tot, se'n diu «producte», «trajectòria» i «mercat». S'ha invertit molta energia i molts diners en aquestes reorganitzacions, que anaven en concepte del contingut real de la renovació social (Rood *et al.*, 1995, 133-60).

L'any 1993, la política de renovació social i la política de prevenció administrativa del delictes es van fusionar en la política de seguretat integrant. Es fa una distinció entre les prevencions primària, secundària i terciària. La prevenció primària s'ocupa de les causes de delinqüència, com poden ser els factors socioeconòmics, la situació familiar, la formació escolar i professional i les previsions socials. La prevenció secundària consisteix en una intervenció de crisi quan els problemes

familiars, educatius o de comportament realment han aparegut. I la prevenció terciària consisteix en mesures o sancions quan s'han comès delictes reals (Rood, 1995, 108-24). En aquesta setena fase, hi ha cinc departaments que cooperen en la política de seguretat ciutadana: el coordinador Ministeri d'Interior i els ministeris de Justícia, Benestar Social i Treball, Transport i Obres Públiques i Planificació d'Habitatge i Medi Ambient. Cada any, publiquen un informe conjunt sobre seguretat (*integrale veiligheidsrapportage*), que inclou enquestes quantitatives de sentiments d'inseguretat i por de la delinqüència. El primer informe d'aquest tipus, de 1993, argumenta explícitament que pretén tractar el problema de la inseguretat des d'una perspectiva estructural que inclogui més aspectes i no només el control de la delinqüència (De Haan, 1999, 248-9). A partir d'aquest moment, la política de seguretat ciutadana s'adreça menys a la delinqüència i més a la seguretat pública. Es confirma amb les enquestes de les víctimes, més que no pas en els índexs de delinqüència, que ja anaven decaient. És sorprenent descobrir l'absència, en aquest enfocament integrador de la seguretat ciutadana, dels ministeris de Treball Social i Salut Pública, i d'Educació, Cultura i Ciència.

Localment, se suposa que l'ajuntament s'hauria d'ocupar que tots els serveis públics que tenen alguna cosa a veure amb la seguretat ciutadana també hi col·laboressin. En algunes ciutats s'han instal·lat els anomenats punts de seguretat ciutadana (*buurtveiligheidspunten*), en els quals es recull informació o queixes sobre programes de suport a les víctimes o de la policia, però també sobre l'electricitat o el servei sanitari de la ciutat. No poden actuar de manera autònoma, però haurien de mobilitzar el servei corresponent. Localment, les organitzacions i les escoles d'assistència social estan particularment incloses en la política de seguretat.

El seu compromís el trobem principalment en les recomanacions polítiques sobre delinqüència juvenil. Les organitzacions d'assistència social als joves van haver de fer front, a finals de la dècada de 1980, a un nombre cada vegada més gran de vagabunds i de nois que abandonaven l'escola abans d'hora. Tot i que la delinqüència juvenil no augmenta amb xifres contundents, les dades de la policia sí que indiquen que els delictes comesos per joves són de caire més seriós i més violent. La investigació criminològica demostra que hi ha un lligam entre aquests dos fets. L'any 1994, el comitè Van Montfrans de delinqüència juvenil va presentar el seu informe *Encarant els fets (Met de neus op de feiten)*. Seguint la línia de la política de seguretat integrant, el comitè sosté que una iniciativa conjunta de la policia, la fiscalia, el servei de vigilància a les persones que estan en llibertat condicional, l'assistència social i el sistema escolar és l'única manera de fer front al problema de la delinqüència juvenil. A banda d'això, l'informe Van Montfrans també ha tingut una gran influència en la política de seguretat ciutadana, ja que se centra en el perfil de risc. Mitjançant una nova base de dades —denominada *boefjesbank*, o sistema de seguiment de clients—, s'ha establert un sistema d'alarma i d'intervenció anticipada en situacions potencialment delictives, de les quals l'absència estructural és un factor important, però també, per exemple, la intimidació o la crueltat contra els animals. Aquest sistema, en el qual les escoles han de tenir un paper molt important, també serveix per identificar un suposat nucli dur de seriosos delinqüents juvenils, que haurien de rebre atenció especial de tipus mixt, tant pre-

ventiva com repressiva. Juntament amb aquest sistema de dades, trobem un exemple clar de justícia actuarial en l'establiment d'unitats policials especials que observen els joves marroquins (dels quals es diu que són els que causen més problemes) que gandulegen pels centres comercials i les places. L'any 2000 va semblar que s'imposaven les mesures coactives que proposava l'informe Van Montfrans. Els «infractors sistemàtics» ara reben un programa de formació intensiu, adaptat a la seva situació específica (*Intensieve Traject Begeleiding*). L'informe Van Montfrans ofereix un bon exemple de la nova evolució de la política de seguretat ciutadana, que d'una banda està més orientada a la pressió, privació relativa i els lligams, però de l'altra també se centra més fermament en el perfil del risc i en la identificació dels grups de risc.

En la segona meitat de la dècada de 1990, es pot distingir una vuitena fase en la política de seguretat ciutadana. Avui dia, la idea de «comunitat» com a tal és la clau. Després d'haver estat aparcada durant bastants anys, ara la vigilància ciutadana torna a ser el centre d'atenció. Per tal de deixar clar que, en una política de seguretat ciutadana integrant i de multiorganismes, la vigilància comunitària significa quelcom més que a finals de la dècada de 1970, s'ha inventat un altre nom per al vell i bonàs *poli* local: ara, d'ell o d'ella, se'n diu un «director de barri» (*buurtregisseur*). Una nova línia política en la comunitat està orientada a la planificació urbana i a la integració de minories ètniques. Una última línia política en aquest sentit està orientada a la mediació en un barri i als anomenats centres de justícia comunitaris, en els quals diverses comissions del sistema penal treballen junts sota la supervisió d'un fiscal. Criminològicament parlant, aquestes iniciatives estan inspirades, respectivament, en la nova teoria d'ecologia de l'escola de Chicago i en les teories subculturals ètniques, més recents, i també —juntament amb arguments d'eficàcia absoluta— en idees de justícia reconstituent.

L'any 1995 va començar la política «de grans ciutats». En molts aspectes és una successora de la política de renovació social. Es basa en el reconeixement que els problemes de la privació relativa són els més importants a les grans ciutats. Els riscos de seguretat pel que fa a la molèstia causada per la presència d'un conflicte de drogues o per l'aparició de barris necessitats amb una predominança de minories ètniques i d'escoles «negres» amb problemes més grans i resultats educatius més pobres són típics de les grans ciutats. Per això, s'argumenta que les grans ciutats haurien de rebre més diners per a fer front a aquests problemes. En un principi, aquesta política només afectava les quatre ciutats holandeses més importants (Amsterdam, Rotterdam, La Haia i Utrecht), però ben aviat el programa es va estendre a vint-i-cinc ciutats més amb problemes similars. Cada ciutat ha de fer un inventari del tipus de problemes a què han de fer front i ha d'elaborar un pla concret per afrontar-los per tal que se'ls ofereixi un «conveni de seguretat» i els diners suplementaris que s'hi vinculen. Fins i tot hi ha un nou ministeri establert per ciutats grans i política d'integració, la tasca principal del qual és coordinar les activitats interministerials pel que fa a la pobresa i les relacions ètniques. Un objectiu clar de la política de les grans ciutats és recuperar el domini públic (De Haan, 1999, 250). Els elements coactius inclosos en un llibre verd de 1998 que tracta específicament el *Delicte en relació amb la integració de minories ètniques (CRIEM-nota)* demostra,

no obstant això, que la política no està adreçada «només» a combatre la necessitat. Es tracta, una vegada més, d'una barreja de mesures estructurals i actuàries.

Als barris pobres es duen a terme dues iniciatives diferents per millorar el control social i la «sensació de comunitat». Una va venir de sota (mediació), l'altra va sorgir de la base de la política de seguretat integrant (centres de justícia comunitaris). Els Països Baixos anaven més aviat endarrerits en la creació de programes de mediació. Això es deu principalment al fet que les prestacions a les víctimes, que inclouen sistemes d'indemnització, des de la dècada de 1980 es desenvolupen sobretot dins el procés penal. Un sistema de mediació independent «a l'ombra» de casos que fossin informats a la policia no encaixaria en aquest model. Les iniciatives de les ONG en aquest sentit les boicoteja en realitat el Ministeri de Justícia (Blad, 1999; Van Swaaningen, 1997, 162-3). L'any 1996, algunes corporacions de l'habitatge que van haver de fer front als típics problemes d'una «gran ciutat» van començar de manera independent projectes de mediació per resoldre principalment conflictes entre veïns. Amb això, l'efecte que buscaven era la millora de la qualitat de vida als seus blocs de pisos. És difícil de determinar si això també evitarà la intensificació de conflictes cap a faltes més serioses, però no és improbable. Precisament perquè aquestes iniciatives de mediació tracten amb conflictes que (encara) no han arribat a judici, la fiscalia els deixa tranquils. Una mica més tard, la policia organitza a diverses ciutats programes de mediació comparables.

El 1997, s'introdueixen en algunes zones típicament problemàtiques els anomenats centres de justícia comunitaris (*Justitie in de Buurt*). En aquesta iniciativa, la base multiorgànica de la seguretat ciutadana es combina amb el focus en el context local en el qual apareix la delinqüència. La base dominant és que els delictes menors es podrien tractar amb més eficàcia en els centres de justícia comunitaris que no pas en tot un procés penal. Aquesta iniciativa està inspirada, pel que fa als barris, en les «cases de justícia» franceses (*Maisons de la Justice*). Això no obstant, en el sistema francès el servei fiscal actua de manera molt més independent que no pas als Països Baixos, en què treballa molt estretament amb la policia, el servei de vigilància de persones que estan en llibertat condicional, el departament penal del Consell de Protecció de la Infància i els programes de suport a les víctimes. Tant els sistemes de mediació als barris com els centres de justícia als barris han estat avaluats, però en realitat es tracta d'iniciatives massa recents per dir-ne alguna cosa significativa.

La política de seguretat integrant actual sembla bastant diferent de la política de prevenció del delicte de la dècada de 1980. Tanmateix, no s'ha abandonat explícitament cap element d'aquesta política inicial. S'han utilitzat eclècticament les teories criminològiques per donar a les noves orientacions polítiques una mica de credibilitat científica. Així, doncs, no podem parlar d'una teoria política real. Continuament es duen a terme nous plans o, de sobte, iniciatives equiparables reben un nom nou, cosa que fa que la pràctica de la seguretat ciutadana no sigui gaire transparent. La competència i la responsabilitat dels diversos membres de la política de seguretat encara no s'ha definit amb claredat. Això provoca conflictes interns, en què sembla que els organismes relacionats amb la justícia penal, com ara la policia o el servei de vigilància a les persones que estan en llibertat condi-

cional, estiguin més capacitats per establir les seves prioritats que no pas els organismes socials. Aquest plantejament de fer les coses a la babalà comporta resultats incoherents i no ens porta enlloc.

Els afegits estructurals de la política de prevenció de la dècada de 1980 es van introduir per combatre la privació. Tanmateix, un cop van encaixar en una política en què la prevenció situacional i individual i l'avaluació del risc són les directrius dominants, també han d'obrar d'acord amb una ideologia de control. Així, una qüestió important en l'establiment d'una perspectiva de justícia social en seguretat ciutadana és com n'hauríem d'estar, de tranquils, amb el nou caire integrant de la política. No seria millor reiterar el lema de Stan Cohen (1985) sobre les noves formes de control social: «centrem-nos a fer menys mal i no pas a fer més el bé»?

5. REQUISITS PER A UNA POLÍTICA JUSTA DE SEGURETAT CIUTADANA

Si no fos perquè durant la dècada de 1980 la crítica que va rebre el desplegament policial va conduir a un derrotisme de «no hi ha res que funcioni», que va posar fi a qualsevol potencial reestructurador que la criminologia crítica pogués haver tingut, preferia continuar «fent més el bé» (Van Swaaningen, 1997, 5-6). La raó actuarial de l'avaluació de riscos per ella mateixa, la qual em sembla un dels problemes més importants en matèria de justícia social, també prové del concepte nihilista que ja no podem fer «el bé» i que ens hauríem de limitar simplement a prevenir «el mal». No obstant això, segurament seria més recomanable una posició utòpica però alhora realista. Sense possibles utopies, la nostra societat es converteix, citant Jürgen Habermas, en un desert de banalitat i absurditat. Adam Crawford (1998, 260-261) argumenta, a més a més, que amb un «eclipsi del paradigma de prevenció», la «intolerància punitiva» (*penaholic intolerance*, en diu, en anglès) encara tindrà menys competència ideològica i la indústria del càstig segurament es reforçarà. La idea del discurs de substitució és que necessitem una visió alternativa per trobar una possible pràctica alternativa.

5.1 Delinqüència, risc, alteracions de l'ordre, inseguretat, «trencament de vidres», necessitat, conflictes...

El concepte de seguretat ciutadana generalment s'infravalora i rarament es qüestiona. Però, sabem realment a què ha de respondre? Quan a principis de la dècada de 1980 es va llançar la política administrativa de prevenció de delictes com a avantguarda en la justícia penal holandesa, la vaguetat conceptual de la nova política es va fer patent immediatament. Per als laboristes, la prevenció de la delinqüència significava una lluita contra la necessitat; per als democratacristians implicava un nou atractiu per al comunitarisme, i per als conservadors liberals s'havia de convertir en mesures situacionals i tecnològiques (Van Swaaningen, 1995, 6). En el cas de Bèlgica, Jean-Marc Piret (2000, 32) ha mostrat com aquesta vaguetat conceptual fins i tot ha arribat a permetre que l'extrema dreta s'apropriés del terme «seguretat ciutadana» per dur a terme una petició de polítiques de rigor i

de tolerància zero. En lloc de definir-se políticament de manera clara, l'únic que en queda és una política pragmàtica d'«així ja va bé».

No està clar a quin tipus de conducta o problemes han de respondre les mesures de seguretat ciutadana (De Haan, 1999, 253). A la pràctica, bàsicament tracten tipus diversos de delictes menors al carrer, petites faltes, però no està clar per quin motiu s'ha triat aquesta opció. Ni tan sols s'esmenten alteracions a gran escala de l'ordre públic (com ara el terrorisme, els conflictes ètnics), delictes greus, polítics o organitzats, o bé problemes en l'àmbit domèstic. Tampoc no està clar per què no s'hi inclouen les qüestions generals d'habitabilitat que no impliquen un risc objectiu per a la seguretat (com ara aparcar sobre la vorera, els grafitis, el soroll, etc.).

232 Posem per cas que millorar la qualitat de vida, més que prevenir els riscos o minimitzar els riscos objectius per a la seguretat, sigui la clau de les polítiques de seguretat ciutadana. En aquest cas, efectivament, existirien bones raons per evitar la paraula «delinqüència». La gent sovint utilitza aquest terme per etiquetar sensacions força generals d'ansietat, irritació o insatisfacció (Fijnaut *et al.*, 1991). La delinqüència, en el sentit estrictament legal de la paraula, és innegablement una part del problema. Però com que tractar el problema de la delinqüència constitueix una de les prioritats principals en l'agenda política, *tot* el sofriment tendeix a ser traduït en termes de delinqüència. Això, per contra, crea falses expectatives sobre la justícia penal. Però, d'altra banda, evita que es puguin atribuir les responsabilitats a qui realment toca. Si la delinqüència és el problema, la policia n'és una de les entitats responsables a l'hora d'intervenir. Però si el problema són les deixalles, els habitatges enderrocats o la violència a les escoles, són unes altres les entitats responsables: per a aquest tipus de problemàtica, segurament caldria una major inversió en serveis municipals de sanitat, manteniment i educació, més que no pas en serveis policials.

5.2 Sensació d'inseguretat i erosió de l'espai públic

Les polítiques de seguretat ciutadana s'ajuden de les enquestes sobre la sensació d'inseguretat. En aquest capítol, no puc fer gaire més que esmentar el problema de la fiabilitat tan limitada d'aquestes enquestes en general i pel que fa a delictes menys visibles —com per exemple en l'àmbit econòmic o domèstic— en concret. També sabem que les xifres d'àmbit estatal diuen molt poc sobre els problemes de seguretat en un barri (necessitat) determinat. El problema, però, ja es presenta en l'aspecte conceptual: en què es basa, de fet, aquesta sensació d'inseguretat? Willem de Haan (1989) n'ha distingit els factors objectius i els subjectius. La inseguretat objectiva consisteix en aspectes com nivells baixos d'ocupació i benestar, necessitat relativa, una prevalença de subcultures violentes i una cohesió social baixa. La inseguretat subjectiva ve determinada pel pànic moral, les victimitzacions anteriors, la percepció de la vulnerabilitat social i les condicions de vida pobres. Aquesta primera distinció ja indica el gran abast del problema de la seguretat. La qüestió és: com es reflecteix això en una política de seguretat ciutadana justa? Un enfocament massa restringit podria deixar escapar el problema principal. I, en canvi, un enfocament molt més ampli podria resultar en una política construïda en sorra-moll i, per tant, poc eficaç.

El primer pas en el desenvolupament d'una visió alternativa de la seguretat consisteix a descompondre el discurs dominant sobre seguretat. Les anàlisis macrosociològiques sobre la «mort de tot allò social», la «societat del risc» i l'«erosió de l'espai públic» podrien ser d'ajuda. Potser fins i tot podrien ajudar-nos a identificar algunes de les causes bàsiques de (la nostra obsessió actual per) la por, el risc i la seguretat que sentim. Koan Raes (1997) ha argumentat que, per sentir-nos segurs, ens cal percebre el carrer com el nostre territori natural. L'estructura social actual, en la qual només sortim de casa o de l'oficina per un objectiu concret, fa que ens autoexcloquem de la vida social. En l'era de la informació, cada vegada hi ha menys coses per les quals realment ens faci falta sortir al carrer. En conseqüència, ja rarament coneixem persones noves en un entorn anònim. Per tant, «l'altre» sempre es converteix en un estrany i la ciutat, en un entorn hostil.

La reconstrucció del debat sobre la seguretat es podria fonamentar perfectament en els intents per contrarestar aquestes tendències. No obstant això, sembla aconsellable concretar al màxim. Hi ha maneres força simples de mostrar que el desenvolupament social més profund a què fa referència Raes, o les decisions polítiques en altres àrees, tenen les seves conseqüències en la seguretat ciutadana. Recordant les paraules del cap de policia d'Amsterdam, Jelle Kuiper: «En aquest país, per tal d'economitzar, hem eliminat pràcticament tots els mitjans informals de control social. I ara els estem substituint amb la vigilància per mitjà de càmeres: la pitjor solució! No hi ha res més preventiu que la presència de gent al carrer. I què fem? Posem un agent de policia darrere un monitor» (*de Groene Amsterdammer*, 26 de gener de 2000, pàgina 16). La política holandesa per a les grans ciutats està enfocada directament a la recuperació de l'espai públic. Això implica que carrers i places haurien d'esdevenir espais molt segurs als quals la gent s'atrevis a tornar. Però, alhora, caldria recuperar alguns espais fins ara en poder del sector privat. Necessitem llocs pels quals puguem passejar lliurement, seure i parlar amb altra gent sense que se'ns obligui a consumir o sense que un agent de seguretat privat ens tracti de sospitosos si considera que no tenim prou diners per pagar.

Això seria només un exemple. El pas següent en la nostra reconstrucció del debat sobre la seguretat consisteix a elaborar un inventari detallat dels diferents tipus de pors i de problemes que existeixen. I aquí serà inevitable que es facin judicis prescriptius. En algun moment cal decidir quins són els problemes «reals» que caldria tractar i què és només pura intolerància burgesa a la qual la gent s'hauria d'intentar acostumar. La pregunta de qui hauria de dur això a terme, en què s'hauria de basar i quina seria l'entitat que se n'hauria de fer responsable, encara no té resposta. Però, a banda de formular respostes concretes per a problemes concrets, el discurs de substitució serveix principalment per oferir una visió alternativa sobre la seguretat que prepari el terreny per a un nou enfocament.

5.3 Un sistema de control de la delinqüència sense fronteres?

El fet que els abolicionistes aconseguissin el que sempre havien volgut seria discutible. En les polítiques de seguretat ciutadana, el discurs sobre la delinqüència finalment és despenalitzat. Tot i això, és un guany força ambigu. Efectivament,

té més avantatges analítics i pràctics parlar de problemes concrets que no pas parlar sobre una construcció social globalitzadora com la delinqüència. Però el fet que no estigui clarament delimitat a quines pràctiques i a quins problemes hauria de respondre la política de seguretat ciutadana, també ha creat un cert control il·limitat de la delinqüència. Fins i tot quan no està gens clar si uns quants joves que es troben en un centre comercial constitueixen o no un risc per a la seguretat ciutadana, se'ls persegueix sota el pretext de la prevenció del delictes. De fet, hi ha certes formes de comportament indefinides que actualment són penalitzades. I amb això obrim la porta al control arbitrari sense uns límits intrínsecs. És precisament a causa d'aquests perills que el dret penal clàssic, amb les seves estrictes definicions dels actes que constitueixen delictes, la sospita individual i els mitjans d'intervenció legals, es va establir ara fa uns dos-cents anys (Piret, 2000). L'abast de les polítiques de seguretat ciutadana cal que sigui definit i controlat de manera més exacta. Les mesures punitives que s'inclouen en la seguretat ciutadana haurien d'estar subjectes a la clàssica imposició de la llei; els elements preventius s'haurien de jutjar de manera individual. Aquests, bàsicament, rauen en una distribució justa del manteniment de la seguretat a tots els segments de la societat i en una redistribució dels riscos de victimització (De Haan & Van Swaaningen, 1995).

5.4 La davallada de l'Estat de benestar i la penalització de les polítiques socials

Per una vegada, parlem clarament. És senzillament una desgràcia que en una era en què molts ciutadans holandesos són més rics que mai i el sector privat viu un moment de màxima expansió, gairebé tot el sector públic —salut pública, educació, benestar, cultura— sigui pobre de solemnitat. La justícia penal és un dels pocs serveis públics que de fet està creixent. Per tant, no és una coincidència que el sofriment social es tradueixi en termes de delinqüència i que les polítiques socials només es puguin dur a terme sota el pretext de la prevenció del delictes. No obstant això, és un moviment retrògrad en el procés de civilització que la política social ja no es pugui jutjar de forma individual, com l'emancipació o el benestar general. L'associació amb la noció estigmatitzant de delinqüència és també contraproduent per a l'obtenció dels objectius individuals de les polítiques socials. La prevalença dels interessos econòmics ha desplaçat la consciència de responsabilitat col·lectiva i la cohesió social a un segon pla. La preocupació per la delinqüència està molt moralitzada, mentre que el manteniment del benestar és desmoralitzat. Hom es pot protegir de tot i el qui no ho faci serà sota la seva responsabilitat. El sistema actual en què literalment tot i tothom és jutjat en funció del seu grau d'utilitat és la pitjor amenaça per a la justícia social.

És realment un èxit ideològic de vint anys de polítiques neoliberals que les respostes a l'angoixa pública sobre la delinqüència al carrer hagin estat formulades de manera que les causes relacionades amb els cavalls de batalla neoliberals com ara la individualització, la diferenciació salarial i l'eficàcia hagin quedat relegats a un segon pla. Però el «ciutadà calculador», l'«Estat calculador, però indiferent» i la davallada del control social, que sovint es consideren causes de la

delinqüència, tenen efectivament el seu origen en aquests factors. També hi ha una relació entre l'exclusió de diversos grups vulnerables del mercat laboral i les administracions de benestar, l'aparició de la marginalitat urbana i els «marginats» estigmatitzats i la delinqüència de carrer (Engbersen, 1998). Jock Young (1999) explica el model actual de control i manteniment neoliberal mitjançant la metàfora de la bulímia social —un procés per mitjà del qual les noves classes baixes primerament són «engolides» (és a dir, integrades en l'ordre hegemònic) i després «vomitades» de nou (excloses de la societat). Aquest procés aguditzarà les diferències entre les classes acomodades i les noves classes baixes formades bàsicament per persones sense sostre, aturats a llarg termini, joves de minories ètniques, sol·licitants d'asil i consumidors de drogues. El control de la delinqüència seguirà aquestes línies i l'escenari desastrós que presenta Mike Davis (1998) de Los Angeles podria esdevenir també un fet força realista a Europa. La política de seguretat ciutadana actual és ambigua, perquè inclou tant els elements que aguditzaran les diferències socials com els que les suavitzaran. Els advertiments realistes sobre la nostra societat «bulímica» semblen l'únic mitjà de què disposem per crear la base moral per a un discurs de substitució pel que fa a aquest aspecte de la seguretat ciutadana. Hem de crear opcions prescriptives en lloc de fer tants càlculs econòmics.

5.5 Anàlisi de riscos i riscos dels estereotips, l'estigmatització i les anomalies secundàries

És impossible imaginar les pràctiques policials d'avui dia sense l'anàlisi de riscos. Es parteix de la base que la policia hauria de fer la seva feina de la manera més eficaç possible. La policia sovint utilitza la metàfora següent: antigament, un pescador simplement sortia a la mar amb la seva barca i pescava el peix que es trobava pel camí. Actualment, de primer elabora un mapa de les àrees en què hi ha més possibilitats de pescar un tipus determinat de peix i després se n'hi va. Hi ha molts tipus de delictes que no es poden detectar sense una anàlisi de riscos i una intervenció proactiva prèvia, com per exemple el tràfic internacional d'estupefaents o els delictes corporatius. No obstant això, hi ha un problema si aquest mètode és (predominantment) utilitzat per analitzar grups que ja són vulnerables, com les noves classes baixes que he esmentat anteriorment. L'associació estereotipada d'aquestes persones amb la delinqüència s'intensificarà i tot el coneixement que tenim sobre el procés de classificació, el seguiment, les anomalies secundàries sistemàtiques i el criteri selectiu del sistema de justícia penal es poden aplicar a les mesures de seguretat ciutadana. Però encara és més problemàtic que en aquest cas les persones no només es posen en contacte amb la policia exclusivament si se sospita que han comès un delicte, sinó que fins i tot ho fan perquè se'ls ha dit que han provocat «aldrulls».

Tot això també cal tenir-ho en compte a l'hora d'avaluar els riscos de seguretat en barris necessitats i vulnerables. Classificar un districte determinat com a «problemàtic» pot fins i tot empitjorar el problema. Com que ningú no vol viure en un barri problemàtic, tots els qui s'ho poden permetre, en marxen, i només s'hi

queden els «realment desfavorits», tal com els anomena Julius Wilson. I és llavors quan es forma el gueto. Cal puntualitzar, malgrat tot, que aquest perill no rau en els programes de seguretat per ells mateixos, sinó en la lògica actuarial del control social en la qual es troben immersos. Elaborar un mapa de les zones en què es concentren els problemes pot ser una manera d'arribar a la solució. Però fer ús d'aquest coneixement de manera estigmatitzant no ho és. Això és, per tant, un argument més a favor de prioritzar la intervenció social i de jutjar de manera individualitzada en lloc de fer-ho des del context general de control de la delinqüència.

5.6 Els «aspectes socials»: comunitat, governs locals i Estat

236

A la pràctica, treballar de manera conjunta encara és el punt dèbil de la política de seguretat ciutadana holandesa. I en part és per les estructures burocràtiques tan inflexibles i la confusa delimitació de les tasques, competències i responsabilitats, però també hi ha altres problemes més fonamentals. A escala estatal, les polítiques de seguretat ciutadana tenen un caràcter més estructural, des que es va incloure en l'agenda política la lluita contra la necessitat relativa. A escala local, d'altra banda, aquest objectiu pot ser més difícil d'aconseguir. Hi ha molts arguments a favor de l'opció d'atorgar a les administracions locals un paper en la coordinació de la seguretat ciutadana. Un punt important en aquest aspecte seria crear un sistema més ferm i receptiu. Però, tanmateix, les administracions locals es troben força impotents davant dels factors estructurals i més determinants de la inseguretat. I, per tant, hi ha el perill que els problemes irresolubles s'acabin deixant en un segon pla ja que, de fet, les administracions locals sovint es veuen obligades a fer molt més d'allò que els permet el pressupost assignat. La política a les ciutats més importants només ofereix solució a una part d'aquest problema. Fins i tot en altres aspectes diferents de la necessitat i la integració, el grau de cooperació es redueix als mitjans econòmics i de personal. Prenem com a exemple les escoles, les quals tenen un paper clau en la prevenció del delictes. Normalment ja amb prou feines tenen els mitjans suficients per fer funcionar totes les classes i a vegades fins i tot han d'enviar els alumnes a casa si es posa malalt un professor. Senzillament no hi ha prou personal disponible per fer un seguiment dels problemes personals i de desenvolupament que puguin presentar els alumnes. A més a més, altres entitats que antigament havien tingut cura dels menors amb dificultats s'han quedat massa reduïdes —o fins i tot s'han eliminat, per motius econòmics— per poder fer-hi res. En conseqüència, tot queda com a responsabilitat policial.

Per tant, no és gens estrany que la policia estableixi l'agenda de les iniciatives de seguretat ciutadana bàsicament a escala local. Posen les seves prioritats en primer lloc i mouen les altres entitats a una posició dependent (Goris, 2000, 91-9). Podrien convertir-se en els «agents de bossa en informació en la societat del risc», com van apuntar Richard Ericson i Kevin Haggerty (1997), perquè augmentaven la seva capacitat mentre molts actors socials de la política de seguretat ciutadana eren eliminats per motius econòmics. Per tant, podríem tornar a treure el mateix argument, però des d'una perspectiva diferent. Per tal que funcioni la política de seguretat ciutadana, en primer lloc ens cal invertir més en llocs de treball per a

joves, treball comunitari, treball de carrer i en escoles. A llarg termini, el control social implícit funciona més bé que una orientació directa a curt termini sobre la delinqüència i els índexs de reincidència.

5.7 Privatització

És paradoxal que les peticions per augmentar la consciència de comunitat es llancin ara en l'època en què s'estan privatitzant els serveis públics un darrere l'altre. Per fomentar la consciència de comunitat, caldria començar a establir serveis públics que no estiguessin orientats a maximitzar els seus propis beneficis com a prioritat principal. La privatització s'ha anat obrint pas gràcies a l'argument (difícilment refutable per qualsevol ciutadà corrent) que és una manera de reduir les despeses de l'Estat. Des de mitjan dècada de 1990, malgrat tot, aquest argument ha començat a ser discutit per funcionaris i polítics —fins i tot per aquells que en un principi el van defensar. Això pot haver tingut un efecte mitigador, però la privatització de béns col·lectius ja ha arribat molt lluny. Ja tenim un Estat força diferent del que teníem; ara el «govern des de la distància» i la «societat de les xarxes de comunicacions» s'han convertit en lemes polítics prou establerts. Les conseqüències per al control de la delinqüència no les podem tractar aquí (Crawford, 1998, 252-5). Però, en canvi, tornem a tenir un exemple concret: hi ha un problema força evident de seguretat a les estacions de ferrocarril. En la seva lluita aferrissada per augmentar la rendibilitat de l'empresa, la Dutch Rail (Ferrocarrils Holandesos), un cop privatitzada, substitueix el personal a les estacions més petites per màquines expedidores de bitllets. D'aquesta manera, ens trobem de nou que s'elimina també per motius econòmics un mecanisme important de control social informal. I els problemes addicionals de seguretat que són el resultat d'aquesta mesura s'han de contrarestar amb la instal·lació de càmeres i la contractació de més personal de seguretat. Sembla prou clar, doncs, que aquestes mesures no milloren el manteniment social de la seguretat de la comunitat.

A banda d'això, hi ha la privatització dels mateixos organismes de justícia penal. Ja he argumentat anteriorment que als Països Baixos el control de l'espai públic es manté més en l'àmbit col·lectiu que a la Gran Bretanya. No només s'introdueix el vigilant municipal, sinó també l'assistent de policia —un membre del cos menys qualificat i retribuït, amb menys competències que un agent normal— per contrarestar la tendència dels ciutadans honrats a contractar els serveis d'una empresa de seguretat privada perquè consideren que la vigilància policial és massa escassa. No és que ara vulgui opinar en contra de la indústria de la seguretat privada, però no n'hauríem de dependre quan es tracta de l'àmbit públic. Perquè en aquest àmbit, el manteniment de la seguretat hauria de ser responsabilitat col·lectiva i hauria de ser de tanta qualitat, que no només aquells que es poden permetre pagar una protecció se sentissin segurs. Es tracta de trobar l'equilibri entre les àrees que necessiten un manteniment públic de la seguretat i aquelles en què es pugui acceptar la vigilància privada. La presència policial visible actualment es concentra massa en els centres de les ciutats més comercials, mentre que les zones més necessitades també estan més necessitades de manteniment (policial

o no) de la seguretat ciutadana. Si cal escollir en l'esfera pública, les administracions s'haurien de concentrar en els problemes d'aquells que no es poden protegir de manera adequada (De Haan, 1999).

5.8 Responsabilització i «propietat»

No té res de dolent recordar a les persones la seva pròpia responsabilitat en matèria de seguretat ciutadana. Aquesta responsabilització, però, no funciona si les persones han de treballar dins d'una estructura preestablerta, perquè no disposen dels mitjans suficients i han d'obeir a un control imposat (Garland, 1996). Les iniciatives cíviques d'èxit no s'haurien d'adjudicar als professionals tan bon punt es poden institucionalitzar en un projecte, la qual cosa serveix principalment per expandir el mercat de la seguretat. Ni les administracions que ofereixen massa poc suport ni les administracions que porten a terme iniciatives cíviques, no ajuden a involucrar els ciutadans, ni a fer-los comprometre amb la seguretat ciutadana, sinó que els fan desistir (Zoomer, 1993). La participació cívica activa i la confiança en les administracions receptives són prerequisits per a la justícia social. La responsabilització pot contribuir a assolir una seguretat ciutadana de rigor, però no s'hauria de convertir en una mera excusa per reduir la participació estatal en aquest aspecte.

BIBLIOGRAFIA

- BEIJERSE, Jolande uit; SWAANINGEN, René van. «Social control as a policy: pragmatic moralism with a structural deficit». Dins: *Social & Legal Studies*, vol. 2, 1993, pp. 281-302.
- BLAD, John. *Van zelfredzaamheid tot bemiddeling*. Dins: LISSENBERG; VAN RULLER; VAN SWAANINGEN, 1999, pp- 226-242.
- COHEN, Stanley. *Visions of social control; rime punishment and classification*. Cambridge: Polity Press, 1985.
- CRAWFORD, Adam. *Crime prevention and community safety; politics, policies and practices*. Londres: Longman, 1998.
- DAVIS, Mike. «Beyond Blade Runner». Dins: id *The ecology of fear; Los Angeles and the imagination of disaster*. Nova York: Holt & Co, 1998.
- ENGBERSEN, Godfried. «Sredelijke marginaliteit en criminaliteit». Dins: DEN HEUVEL, Grat van; SWAANINGEN, René van [eds.]. *Criminaliteit en sociale rechtvaardigheid*. Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1998, pp. 57-66.
- ERICSON, Richard V.; HAGGERTY, Kevin D. *Policing the risk society*. Oxford: Clarendon Press, 1997.
- FIJNAUT, Cyrille J.C.F.; MOERLAND, Hans; BEIJERSE, Joande uit. *Een winkelboulevard in problemen; samenleving en criminaliteit in twee Rotterdamse buurten*. Arnhem: Houda Quint, 1991.
- GARLAND, David. *Punishment and welfare; a history of penal strategies*. Aldershot: Gower, 1985.

- GARLAND, David. «The limits of the sovereign State; strategies of crime control in contemporary society». Dins: *British Journal of Criminology*, vol. 36. 1996, pp. 445-471.
- GORIS, Peter. *Analyse van relaties tussen professionele actoren in het kader van een geïntegreerde preventieve aanpak van veiligheidsproblemen in achtergestelde woonbuurten; op zoek naar de krijtlijnen van een sociaal rechtvaardige veiligheidszorg*. PhD-thesis. KU Leuven (unpublished), 2000.
- HAAN, Willem J.M. de. *Structurele determinanten van onveiligheid*. Den Haag: Sdu, 1989.
- HAAN, Willem J.M. de. *Sociaal beleid als structurele criminaliteitspreventie*. Dins: LISSEBERG, Ruller van; VAN SWAANINGEN. 1999, pp. 243-257.
- HAAN, Willem J.M. de; SWAANINGEN, René van. «Integrale veiligheid en justitiële moralisering; een reactie». Dins: *Justitiële Verkenningen*, vol. 21, n° 8, 1995, pp. 89-92.
- HAUBER, Albert. *Situationele en individuele preventie*. Dins: LISSEBERG, van Ruller; VAN SWAANINGEN. 1999, pp. 258-273.
- HUGHES, Gordon. *Understanding crime prevention; social control, risk and late modernity*. Buckingham: Open University Press, 1998.
- JACOBSON, Jessica; SAVILLE, Esther. *Neighbourhood warden schemes: an overview*. London: Home Office, Policing and Reducing Crime Unit, Crime Reduction Series Paper 2, 1999.
- LISSEBERG, Elisabeth; RULLER, Sibo van; SWAANINGEN, René van [eds.]. *Tegen de regels; een inleiding in de criminologie*. Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1999.
- PIRET, Jean-Marc. «Veiligheid en rechtsstatelijkheid; rechtsfilosofische en ideeën-historische beschouwingen». Dins: *Delikt & Delinkwent*, vol. 30, n° 1, 2000, pp. 31-49.
- RAES, Koen. *Het moeilijke ontmoeten; verhalen van alledaagse zedelijkheid*. Brussel-les: VUBPress, 1997.
- ROOD-PIJPERS, Elly B.M.; ROVERS, Ben; GEMERT, Frank van; FIJNAUT, Cyrille J.C.F. *Preventie van jeugdcriminaliteit in een grote stad*. Arnhem: Gouda Quint, 1995.
- SWAANINGEN, René van. «Sociale controle met een structureel tekort; pleidooi voor een sociaal reschtvaardig veiligheidsbeleid». Dins: *Justitiële Verkenningen*, vol 21, n° 3, 1995, pp. 63-87.
- SWAANINGEN, René van. *Critical criminology; visions from Europe*. Londres: Sage, 1997.
- SWAANINGEN, René van; BLAD, John. «Criminological research in the Netherlands in the 1990s. This report is published in French and in Spanish». Dins: ROBERT, Philippe; OUTRIVE, Lode van [eds.]. *Crime et justice en Europe II*. Paris: L'Harmattan, 1999, pp. 193-246: resp. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, n° 5, 1999, pp. 191-244). The English version can be obtained from the authors.
- YOUNG, Jock. *The exclusive society; social exclusion, crime and difference in late modernity*. Londres: Sage, 1999.
- ZOOMER, Olga. *Zels doen en overlaten; acties van burgers, polities en lokale overheid tegen overlast en kleine criminaliteit*. Lelystaf: Vermande, 1993.