

El ciudadano, el delito y el Estado. Recomposiciones recientes de los problemas y las políticas de seguridad

PHILIPPE ROBERT¹

Director de investigaciones en el Centro Nacional de Investigación Científica (CNRS).
Director del Grupo Europeo de Investigaciones sobre las Normativas (GERN)

235

1. INTRODUCCIÓN

Violencia, sentimiento de inseguridad, persecuciones... Estas preocupaciones alimentan el debate público contemporáneo: ¿No estará el Estado perdiendo el control? ¿No estaremos asistiendo a un grave divorcio entre sus prestaciones y las expectativas ciudadanas?

Limitarse a lo espectacular, a la actualidad inmediata, a las periferias de las grandes ciudades, a los desórdenes urbanos, a la economía sumergida, a los empachos de violencia sería ser cortos de vista. Los trastornos en la seguridad son un problema de más envergadura, y se iniciaron hace ya unas cuantas décadas. Basándose en importantes investigaciones, Philippe Robert reconstruye la cronología y la comprensión de estos fenómenos. Los relaciona con profundas mutaciones de nuestros modos de vida y con las diversas formas de las relaciones sociales, proporcionando el esbozo de una sociología general de la delincuencia.

Después de examinar en qué medida la seguridad y el mercado de la seguridad pueden paliar los errores de los poderes públicos, Robert evalúa minuciosamente las políticas públicas de seguridad, subrayando los obstáculos a los que se enfrentan.

Desde el martes estamos intentando sacar algo en claro sobre los instrumentos susceptibles de permitir el análisis de los problemas de la seguridad pública.

1. Sociólogo especialista en criminología y en temas de justicia, Philippe Robert es director de investigaciones en el CNRS. Fue fundador —y director durante mucho tiempo— del principal centro francés sobre la delincuencia. Actualmente, participa en la red científica europea que incluye unos cuarenta centros que trabajan en nueve países sobre normas y desviaciones. Entre sus obras recientes, destacan *Les comptes du crime*, Paris: L'Harmattan, 1994; *Du côté des victimes*, Paris: L'Harmattan, 1995; *Crime et Justice en Europe depuis 1990*, Paris: L'Harmattan, 1999; y, especialmente, *Le citoyen, le crime et l'Etat*, Ginebra-París: Droz, 1999.

Ahora que nos acercamos al final de nuestros estudios, intentaré resumir todos los datos recogidos de manera sintética.²

¿Puede el Estado garantizar todavía la seguridad de los ciudadanos y de sus bienes? Éste es el debate que se produce en los países de la Unión Europea. Intentemos ver qué se dice sobre esta cuestión.

La situación es enigmática. Por una parte, el mecanismo represivo gira a toda máquina. No sólo han aumentado las tasas de encarcelamiento en las últimas décadas, sino que, además, se ha desarrollado todo un sector de penas «intermedias» que van de la libertad condicional a las labores de interés general.³ Por otra parte, las quejas han aumentado considerablemente en los últimos cincuenta años pero la proporción de demandas tratadas con un resultado positivo ha disminuido de manera dramática. La inseguridad figura entre los elementos recurrentes del debate público, al mismo tiempo que aumenta, en todas partes, la alarma contra el riesgo de derivar hacia los excesos de seguridad que se ven continuamente en Estados Unidos con la exasperación prohibitiva, el exagerado recurso al encarcelamiento y a la pena capital.

¿Qué está pasando? Solemos tener problemas para responder a esta pregunta porque nos fijamos en características que llaman mucho la atención —por ejemplo, explosiones de violencia urbana— y que están en todas partes, pero somos incapaces de dar cuenta de los mecanismos que se extienden en el tiempo.

El hecho de que el Estado, los poderes públicos, sean los principales responsables efectivos de la seguridad de las personas y de sus bienes —lo que yo llamo Estado de seguridad, de la misma manera que se habla de Estado liberal, Estado social, Estado providencia...— es una invención relativamente reciente, si no en la teoría de los juristas, sí al menos en la práctica de la vida social.

2. LA LENTA CONSTITUCIÓN DE UN ESTADO DE SEGURIDAD

Mientras que la sociedad ha conservado una forma principalmente vecinal, la intervención penal del Estado no ha superado un papel secundario o, más exactamente, marginal, a pesar de sus pretensiones oficiales.

Llamo sociedad vecinal a aquella sociedad donde la gente sólo se relaciona con personas que tiene cerca: sus vecinos. Hablo de la figura del pueblo tradicional en las sociedades rurales del Antiguo Régimen europeo. Sólo empezó a cambiar, y el cambio fue muy progresivo, a lo largo del siglo XIX,⁴ a pesar de las pretensiones de los Estados nuevos nacidos después de los cambios de la Revolución francesa.

En este caso, es la pequeña comunidad local la que garantiza, en lo esencial, la seguridad de sus miembros mediante un control obsesivo de todas y cada una

2. Este texto se basa sobre todo en una obra reciente que lleva el mismo título: véase ROBERT (1999).

3. En inglés, *Community Service Order*.

4. En algunos casos, incluso más tarde, como lo demuestran las investigaciones de AMEDEO COTTINO (1993) sobre el Piamonte rural en el siglo XX.

de las reacciones de cada uno de ellos, además de los acuerdos informales entre víctimas y focos problemáticos. El *honor*, término clave en este tipo de sociedad, obliga a las personas, al menos a los cabezas de familia, a enfrentarse con todo aquel que amenace su hogar y a los que dependan de él. El ideal es, pues, hacer justicia por su cuenta, pero bajo el control minucioso de la comunidad que vela por el mantenimiento de los equilibrios locales y presiona para los acuerdos.

La justicia penal está aislada, de hecho, en una función subsidiaria: sirve como amenaza para obligar a los individuos que se resisten al acuerdo; sólo se recurre a la justicia para deshacerse de los individuos problemáticos que acaban con la paciencia de la comunidad o, incluso, para ajustar cuentas con los que no pertenecen a la comunidad local, sobre los cuales no se tiene ningún poder. Mientras la jerarquía social no quede demasiado dañada, mientras que el soberano no sienta que lo desafían en sus prerrogativas reales, el juez consiente encantado esta subsidiariedad penal. Se sitúa en la lógica de un Estado que intenta inmiscuirse en las jerarquías sociales en lugar de reemplazarlas.

Pero más que tener un papel secundario, la justicia penal de estas sociedades ocupa un lugar marginal, en el sentido propio del término: se ocupa de los extremos. Le preocupa poco inmiscuirse en el reglamento de las diferencias intracomunitarias y concentra toda su energía en los marginales, los *rechazados*, los que yerran después de romper con todos los lazos comunitarios. En una sociedad de la precariedad, no es la pobreza por sí misma lo que da miedo, es lo que escapa a todo control comunitario: el vagabundo, las personas errantes.

Este modelo ha desaparecido, la erosión de la sociedad vecinal lo ha ido dejando atrás: las absorciones de gente procedente del mundo rural para alimentar la constitución de un proletariado urbano —más o menos rápidas, más o menos precoces según los países—, la creación de una red de transporte público unida al desarrollo de los medios de comunicación a distancia (que disminuyen a la vez el tiempo y el espacio)...⁵ Estos movimientos han permitido que las relaciones sociales superasen la dificultad de la distancia espacial y que se diversificaran las relaciones sociales, los modos de relación comunitarios y sus capacidades de control. El Estado se encuentra, por primera vez, con que tiene que garantizar lo que los juristas reivindicaban desde hacía siglos: una hegemonía sobre el control social.

Este nuevo modelo se negocia en una inscripción territorial diferente. Por una parte, la soberanía del Estado, pese a ser hegemónica dentro de sus propios límites, no tiene nada que hacer más allá, en las fronteras de los otros Estados, por lo que se enfatizan los territorios nacionales o estatales y sus fronteras, y se convierten en la auténtica unidad geográfica del control social. Al atribuirse el monopolio dentro de sus fronteras, el Estado erradica la violencia y la lleva al exterior por medio de la guerra.⁶ Por otra parte, la realización a gran escala de la soberanía estatal interna hace surgir al individuo como sujeto de derecho, lo cual determina

5. Sobre este tema, véase GIDDENS (1984).

6. A menos que sea a la inversa: asumir el peso de la competencia internacional supone monopolizar las fuerzas internas.

una dualización del espacio estatal interno con un endurecimiento de la oposición entre «público» y «privado».

La novedad es la afirmación de un verdadero espacio público, es decir, abierto a todos pero no susceptible al acaparamiento privado ni, evidentemente, a las aglomeraciones. El hecho de que se haga pública esta función es paralelo a la visibilidad del espacio público, que será difícil alcanzar. Una prueba de esto es que en esa época surgen progresivamente las empresas de alumbrado público y la numeración de las casas.⁷ La creación de la policía moderna —que surgió en Londres al final de la década de 1820— tenía por objeto garantizar que el Estado tuviera el instrumento necesario para controlar las calles. Poco a poco, y no sin resistencias, dejaría de ser el espacio vital del pueblo urbano para convertirse en un simple lugar de paso.

En cambio, la constitución de un territorio realmente público hace surgir un espacio absolutamente privado. La prueba es que el domicilio se «santifica», es el lugar donde nadie, ni siquiera el representante del príncipe, puede entrar sin el permiso del cabeza de familia o sin una orden judicial.

La nueva economía de la seguridad se organiza mediante un reparto: los poderes públicos tienen que garantizarla con su policía en el espacio público, donde se puede controlar a todo el que esté allí; el individuo sujeto de derecho tiene que encargarse de la seguridad en su espacio privado, controlando el acceso al mismo. Realmente, con las mutaciones de las relaciones sociales, no puede estar pendiente de los controles y arbitrajes de tipo comunitario, pero su labor es aún más fácil porque hay una vigilancia eficaz que asegura el espacio público que rodea su espacio privado.

Pero todavía era necesario que el proletariado urbano se apartara de los modos de vida tradicionales. Recordemos que este proletariado compensaba la precariedad utilizando la calle como espacio vital. El hecho de que, entre el taller y el domicilio familiar, la calle e incluso la taberna se convirtieran en simples lugares de paso fue una idea difícil de aceptar. La fragilidad de las condiciones de vida y de vivienda de los proletarios creaban problemas, las movilizaciones hacían que las masas urbanas volvieran sin cesar a su espacio tradicional: las calles.⁸ Las armas del Estado liberal —una fuerte represión y un incansable discurso moral— no lo tuvieron nada fácil. Se centraron en la prohibición de hacer justicia por cuenta propia (represión de golpes y heridas), el respeto a la propiedad privada (represión de los robos) y el respeto a las buenas costumbres (represión de la ofensa pública al pudor), pero la incansable represión penal tenía grandes dificultades para hacerse escuchar por el nuevo proletariado urbano, poco sensible a las normas de una sociedad de la cual se sentía, en realidad, excluido.

Lamentablemente, el proletariado urbano se tuvo que resignar ante la mediación del Estado social, la estabilización de la condición salarial, la cobertura de los

7. En París surgieron los primeros casos en la segunda parte del siglo XVIII. Tendría que pasar tiempo antes de que se aplicara a gran escala.

8. Sobre lo que era la calle en la vida popular urbana del siglo XVIII, ARLETTE FARGE (1979) proporciona una imagen muy clara de ello.

grandes riesgos, el desarrollo de los servicios públicos, hasta que se desligó (lentamente) del espacio público y se limitó a su espacio privado.⁹

Entonces se pudo ver cómo las dos fortalezas del control social estatal, la escuela y la cárcel, dos lugares de no circulación que enfatizan el espacio público de libre circulación, evolucionaban de manera diferente. Mientras que la escuela extiende un poco su actuación al conjunto de los jóvenes, retrasando su entrada en la vida activa, la cárcel conoce, después de su apogeo en el siglo xix, un largo período de crisis, movimiento que se invirtió en la primera parte del siglo xx. La economía penal se hace más compleja en el nuevo Estado social. Por una parte, en general, se baja la guardia: el modelo clásico de disuasión mediante la condena se satisface a partir de ahora con una pena de advertencia, con la sustitución de la larga condena por la libertad condicional. La represión se concentra en franjas que se muestran insensibles a la racionalidad disuasiva. Unos (los reincidentes múltiples) parecen incorregibles, de modo que se les aplican penas con tentaciones eliminadoras (en Francia, el destierro a ultramar), especialmente duras en los países donde triunfa el pensamiento eugenésico. Otros, sobre todo los jóvenes de las clases populares, parecían reeducables, de manera que, en su caso, se aplicaban las condenas penales y las acciones sociales.

Globalmente, este modelo penal introducido entre la gran crisis de los años ochenta y la primera guerra mundial fue lo bastante fuerte para mantenerse vigente hasta mediados de siglo. Después de la segunda guerra mundial, la *nueva defensa social* presentaría una versión rejuvenecida, en la cual sólo se excluye la opción eliminadora, descalificada por los horrores totalitarios.

3. LA CRISIS DEL ESTADO DE SEGURIDAD

En la segunda mitad del siglo xx se produjeron unos cambios sociales progresivos de gran magnitud.

La llegada de la sociedad de consumo está marcada por el desarrollo inédito de unos bienes semiduraderos (coche, electrodomésticos), muy relacionados con los modos de vida (aunque ahora ya no podemos prescindir de ellos) y también con la competencia por el prestigio social. Para los que todavía no tienen acceso a ellos, la tentación es muy grande. Hemos asistido desde los años sesenta al desarrollo notorio de una delincuencia de depredación, signo de la carrera hacia la sociedad de consumo. Este tipo de delincuencia se ve facilitada por el hundimiento simultáneo de los sistemas de vigilancia.

Las mutaciones de nuestras condiciones de vida —sobre todo en el ámbito urbano— han arruinado la capacidad de vigilancia del espacio privado por parte del particular. Ya no vivimos en una sociedad vecinal donde las relaciones se limi-

9. Es, en realidad, la entrada en el consumo de masas lo que, combinándose con la protección social y los servicios públicos, hace, un poco más tarde, que el mundo obrero, introducido ya en una vasta condición salarial, retroceda hacia lo privado. Sobre la constitución de este Estado social, véase CASTEL (1995).

tan a los vecinos más cercanos. La sociedad, muy dividida, se construye sobre una multiplicidad de redes en torno al trabajo, la vivienda y el ocio. Y el espacio refleja esta diversidad: vivimos en un lugar, trabajamos en otro, y nos distraemos en otros espacios... Pero entonces, cuando los adultos están en el trabajo; los niños, en la escuela y los ancianos, en la residencia, ya no queda nadie para vigilar la casa durante el día.

Paralelamente, la vigilancia pública también ha disminuido: por un efecto inesperado de la profesionalización policial, hemos pasado de un modelo esencialmente basado en la presencia y la vigilancia disuasiva a otro que casi se limita a la reacción de detención y de castigo de los actos de delincuencia, una vez que ya se han cometido. Este sistema pasivo se adapta muy mal a la delincuencia *depredadora* de masa relacionada con la competencia en la sociedad de consumo.

Finalmente, la distinción clara entre espacio privado y espacio público se ha visto perjudicada por el desarrollo increíblemente rápido de una categoría mixta, los espacios jurídicamente privados pero que a partir de ahora son más frecuentes que los espacios exclusivamente públicos:¹⁰ los grandes almacenes, las galerías comerciales, los grandes estadios, los transportes públicos dilatados por las mutaciones alternas que genera la zona urbana y afectados al mismo tiempo por la disminución del personal en contacto con el público...

Éstos son los procesos que han desarrollado los ciudadanos con respecto al Estado: ya no se garantiza la seguridad de las personas y de los bienes con la eficacia a que estábamos acostumbrados. Es una situación que comenzó hace más de medio siglo. En el Estado social triunfante de las tres décadas que sucedieron a la segunda guerra mundial, se preocupaban mucho por el desarrollo —en un primer momento rastroso y, después, bastante importante— de una delincuencia que se aprovechaba del inicio de la carrera hacia el consumo. Que aquellos que no tenían acceso al consumo tomaran otros caminos o atajos no les preocupaba en absoluto en aquel momento; ya se sabía el remedio. Con una acción social apropiada —la justicia de los menores, los centros de prevención— se les retornaba a las filas de los asalariados estables, las fracciones frágiles del proletariado. Un mercado laboral voraz y poco escrupuloso facilitaba esta labor, al absorber sin muchos miramientos incluso a los menos cualificados.

Estas maravillosas herramientas de reinserción perdieron su eficacia cuando el acceso a los salarios estables se hizo más difícil. A pesar de ello, la carrera consumista no se detuvo; el acceso a los bienes semiduraderos continuó siendo objeto de una importante competencia por la ostentación; seguir otros caminos, con la delincuencia *depredadora*, se convirtió en una opción aún más tentadora para los que habían perdido toda esperanza de acceder a la sociedad salarial. La experiencia del largo proceso de reducción de la inversión de los poderes públicos en esta pequeña delincuencia no hacía más que alentar el movimiento. Además, los objetivos (los coches y los electrodomésticos) conservaban, al menos en la gama alta, un valor suficiente para rentabilizar un segundo mercado clandestino, pese a la

10. Clifford SHEARING y Philip STENNING (1983) han propuesto la expresión *Mass Private Property*.

importante caída que sufría el mercado negro en aquel momento. La delincuencia de necesidad podía coexistir con la de «mercadillo».

Entonces, cambió el viento, y con la fragilidad del compromiso del Estado social —cuando el desempleo se hizo crónico, la condición salarial se erosionó y la protección social y los servicios públicos vacilaron en sus bases— surgió una sensación persistente de inseguridad.

Además, el asunto todavía se complicó más al surgir un componente de violencia del que tendremos que volver a hablar, ya que parece que existe una relación, aunque de manera compleja, con el desarrollo de bolsas de relegación urbana crónica.

Más o menos en el mismo momento, la ecuación se complicó más aún por el efecto de globalización progresiva de la vida económica. Se planteó a gran escala el problema del control del flujo de personas (migraciones), de bienes (prohibidos), de dinero (sucio) y de información que evitaban las fronteras nacionales.

4. HACIA UNA DOBLE RECOMPOSICIÓN: COOPERACIÓN SUPRANACIONAL Y VUELTA AL ÁMBITO LOCAL

Atrapados entre estos dos desafíos —garantizar la seguridad y controlar los flujos internacionales—, los Estados intentaron hallar soluciones: por una parte, en el ámbito local y, por otra, en la cooperación internacional y supranacional.

4.1 La aparición de un control social supranacional

En un principio, se esbozan espacios supranacionales de control social, como la Unión Europea.

La cooperación ha tomado sucesivamente la forma de «clubes» de relación, de «laboratorios» de cooperación intergubernamental de dimensión variable (Trevi y Schengen son los más conocidos). Ahora, estamos en el umbral de una comunitarización incierta. El ejercicio actual es aún más difícil porque se supone que hay que confiar en los socios; en realidad, reina la desconfianza y los vecinos no están contentos. Les preocupa la flexibilidad neerlandesa en materia de droga; los países del Norte temen la inexperiencia del Sur, que se enfrenta brutalmente a las inmigraciones, pese a ser tradicionalmente tierras de emigración; también les preocupa Luxemburgo, que, como microestado, es sospechoso de haberse especializado en el reciclado de dinero negro... Y a todo ello se añade una gran duda sobre el objetivo del ejercicio: ¿queremos ir hacia una federación de la seguridad o simplemente hacia una cooperación intergubernamental? Schengen parece, en cierta manera, un cortafuego para los ardores federalistas del Acta Única. El Tratado de Maastricht integra el dispositivo de Trevi en el marco de una cooperación intergubernamental (el llamado tercer pilar) cuidadosamente diferenciada de la gestión comunitaria. El Tratado de Amsterdam absorberá a Schengen, dejando en la incertidumbre las perspectivas de comunitarización.

El caso de la Europol está aún menos claro. Como resultado de las presiones alemanas para crear una especie de *Bundeskriminalamt* europeo, ¿será el embrión de una policía federal europea o simplemente una red de intercambios de información informatizada o incluso una duplicación superflua de las organizaciones anteriores? A pesar de las presiones de la Comisión Europea o la jurisprudencia del Tribunal de Justicia o de la de los Derechos Humanos, la soberanía penal de los Estados resiste como una especie de área reservada, aunque haya que pagar el precio de algunas contorsiones.

Probablemente, la prohibición ha constituido el primer inicio de esta construcción. El origen exótico de la mayoría de las sustancias prohibidas ha conducido, a través de un conjunto cada vez más vinculante de convenciones internacionales, a intentar controlar sus flujos transnacionales; después, fue necesario tener en cuenta la circulación internacional de dinero negro creado por este comercio clandestino. Este modelo también se extenderá al tratamiento del terrorismo, a la inmigración irregular y a la delincuencia económica y financiera.

Se están haciendo muchos esfuerzos por combinar la libertad de circulación interna, que daría una coherencia a la «ciudadanía europea», preservando un control eficaz de los flujos procedentes del exterior.

Teóricamente, este nuevo modelo de control pesa poco en los recursos estrictamente represivos: como modelo proactivo, da prioridad al intercambio de información y a la vigilancia de objetivos limitados. Sin embargo, la prohibición y la lucha contra las migraciones clandestinas han generado contenciosos, cuantitativamente limitados en valor relativo, pero que consumen muchos recursos represivos costosos, sobre todo en cuanto al encarcelamiento. La primera ha conllevado encarcelamientos de larga duración que, por un efecto de acumulación, pesan mucho sobre los establecimientos penitenciarios; la segunda ha impulsado a numerosos países europeos a recurrir, contra los inmigrantes irregulares, a encarcelamientos bastante cortos, pero repetidos. Cuando el clandestino sale de la cárcel, continúa estando en situación irregular; además, como la expulsión en muchos casos es difícil de llevar a cabo y normalmente no dura demasiado, tiene muchas probabilidades de volver a la cárcel en la siguiente batida policial.

Además, este nuevo tipo de *High Policing* de prestigio atrae a los profesionales mucho más que la seguridad de las personas y de sus bienes; les parece que tiene mucho más valor. Trata problemas de control mucho más aptos que la delincuencia ordinaria de persecuciones y agresiones para llamar la atención de los responsables políticos y administrativos, sobre todo por sus implicaciones diplomáticas y de política extranjera. Para unos y para otros, era tentador estar seguros de que se garantizaría de la manera adecuada la seguridad de los ciudadanos concentrándose en el trío inmigración clandestina-estupefacientes-terrorismo, considerando, más o menos explícitamente, que la delincuencia con victimización directa, las persecuciones y las agresiones sólo eran un subproducto de esta gran delincuencia, y que bastaba con ocuparse de ella para resolver todos los problemas de seguridad.

Éste es el problema. Realmente, la concentración del comercio de drogas en un barrio puede dificultar la vida de los habitantes y suscitarles una preocupación

importante; realmente, un atentado terrorista puede afectar a cualquier viandante y suscitar una enorme inquietud... Ahora bien, las investigaciones concretas han hecho justicia con estos «atajos». La afirmación de que la inmensa mayoría de robos, hurtos e incluso agresiones son obra de drogadictos que necesitan dinero para comprar droga no deja de comprobarse empíricamente.¹¹ La explicación ha demostrado ser muy parcial.

Además, aunque es cierto que en las prisiones de muchos países cada vez hay más extranjeros, también hay que decir que esta tendencia se debe sobre todo a la represión de la inmigración clandestina.¹² En cuanto al riesgo terrorista, por espectacular que sea, sólo pesa en los ciudadanos en espacios muy restringidos y en circunstancias muy concretas. Si nos fijamos en las políticas de seguridad sobre infracciones de orden público, sólo se llega a cubrir la seguridad de las personas y de sus bienes. La esperanza de matar dos pájaros de un tiro ha dado paso a una gran decepción. Una política centrada sólo en el control de la inmigración, de la droga y del terrorismo no satisface completamente las expectativas de seguridad.

4.2 En busca de un control social de proximidad

Los poderes públicos no se han podido contentar con encontrar vías de cooperación internacional para intentar controlar los flujos internacionales; la entrada de la inseguridad en el debate público ha hecho que lo intentaran en otra dirección: un control social dirigido hacia el ámbito local y la proximidad.

¿Acaso no era la solución más simple transferir del Estado al mercado todo o una parte del paquete de la seguridad? Lo pensamos al ver cómo los poderes públicos perdían interés en la seguridad de proximidad y daban más espacio a las soluciones «mercantiles».

Aunque algunos —como Jan van Dijk (1994), ex director de Prevención del Ministerio neerlandés de Justicia— han predicado esta idea abiertamente, la mayoría no se ha atrevido a decirlo, o ni siquiera se lo ha planteado. En realidad, en Europa occidental, los gobiernos conservadores británicos ya hace tiempo que han animado a las empresas y los particulares a contratar servicios de seguridad en el mercado. Los del continente han preferido dejar pasar esta cuestión, al menos hasta hace poco; por ejemplo, en 1995, una ley francesa impuso a las empresas con riesgo y a los organizadores de grandes actos públicos que pusieran en práctica dispositivos de seguridad y que se pusieran de acuerdo previamente con las autoridades públicas.

Ahora bien, hay que observar más de cerca los resultados del mercado en materia de seguridad. Globalmente, a condición de poner precio, más o menos se consigue encerrar las actividades de riesgo (comerciales o lúdicas, por ejemplo) en «burbujas de seguridad»,¹³ aunque estén muy concurridas, y siempre que se desarrollen en un lugar concreto (galerías comerciales, grandes almacenes, gran-

11. En este sentido, en el ámbito francés, véase SETBON (1995) y BARRÉ (1996).

12. ROBERT, AUBUSSON DE CAVARLAY, POTTIER, TOURNIER (1994).

13. Utilizo la expresión de BORROMS, WILES (1994).

des estadios...). Extender estas «burbujas» a lo largo de las vías de comunicación a unos espacios en particular (transportes públicos) también es posible, pero mucho más caro. Se llega incluso a controlar a distancia actividades que no tienen inscripción espacial, a condición de que dejen alguna pista (por ejemplo, el uso de una tarjeta de crédito o una tarjeta con chip).

En otras palabras, los recursos del mercado privado de la seguridad se adaptan bastante bien a las necesidades de las empresas comerciales o del espectáculo, incluso del transporte y las colectividades, siempre que se pueda garantizar el coste de esta seguridad.

La situación del particular es menos clara: como cliente, como empleado, como usuario, está cada vez más sometido a las vigilancias privadas (hecho que no deja de plantear problemas a las libertades públicas), pero ¿está por ello más protegido? No está claro.

Las encuestas que se han realizado han demostrado que los seguros no se han convertido en la solución milagrosa. Después de un aumento brutal, el departamento de robos quiere recuperar los «beneficios» amenazados por el aumento de los siniestros; en lugar de intentar extenderse aún más, más bien intenta limitar las responsabilidades y los pagos. Además, las encuestas han demostrado que sólo se llega a indemnizar la mitad de los casos.¹⁴ Sobre todo, su intervención tiene el problema de que sólo actúa después de que haya pasado algo; y, por supuesto, no tiene ningún efecto para todos los demás riesgos (por ejemplo, para las agresiones).

Mediante la adquisición de una tecnología básica, se pueden limitar los riesgos de robo en el domicilio; pero esta protección tiene unos límites claros que se deben sobre todo a la dispersión y a la heterogeneidad de las viviendas. Todavía es posible técnicamente evitar que se roben vehículos, pero no se puede evitar su degradación. Además, hay que tolerar que la gente se reúna en guetos voluntarios, hecho que entra en contradicción con la enorme sociabilidad y movilidad de nuestras sociedades, por lo cual esta idea ha tenido más éxito al otro lado del Atlántico que en Europa.

El resto de amenazas —sobre todo los robos o las agresiones en los lugares públicos— escapa a los recursos del mercado, sin olvidar que, aunque sea parcial, la privatización de la seguridad crea una nueva línea de fractura entre los que pueden recurrir a este tipo de solución y los que no tienen los medios para hacerlo.

Inglaterra y Gales, así como los Países Bajos, también han optado, a gran escala, por fórmulas de prevención «de situación»¹⁵ aplicadas en los Estados Unidos en la década de los setenta. Se trata de complicar los robos protegiendo mejor las viviendas, marcando los objetos de valor y sobre todo practicando la vigilancia del vecindario por parte de sus habitantes. La misma política funciona bien recurriendo en gran medida al mercado de la seguridad privada; el único pro-

14. Para el caso de Francia, véase ZAUBERMAN, ROBERT (1995); ROBERT, ZAUBERMAN, POTTIER, LAGRANGE (1999).

15. CLARKE (1980).

blema es que supone la existencia de residentes dispuestos a cooperar con las autoridades públicas, sobre todo con la policía, hecho que no siempre es posible en las zonas urbanas más amenazadas.

La zona latina —sobre todo en Francia, pero también en algunas colectividades locales españolas, portuguesas o italianas— ha confiado más en los programas sociales destinados a evitar la multiplicación de barrios urbanos o suburbanos con dificultades. Aunque están bien pensados, estos programas locales tienen problemas para enfrentarse a todos los conflictos que caracterizan a estas zonas: subocupación crónica, concentración de emigrantes que sufren a menudo discriminaciones de todo tipo...

El primer modelo está bastante controlado por la policía, el segundo está dominado por las colectividades locales, y la zona de habla alemana, hasta hace poco tiempo, se había quedado al margen de estas nuevas políticas de prevención, pero todavía queda por decir que se ha creado una especie de «vulgata» europea¹⁶ común a base de asociaciones, establecimientos de diagnósticos y primacías locales. A pesar de esta última característica, en todas partes se ha sentido la necesidad de un diálogo entre lo local y lo central para garantizar una cierta coherencia en la duración. Además, hay que decir que el polo central puede sustituir la gestión administrativa tradicional por un control mediante la evaluación, ejercicio por el que Inglaterra y los Países Bajos han mostrado más interés que Francia.

Durante la última década, la preocupación por la prevención se vio perjudicada por la alarma ante la violencia de las zonas urbanas con dificultades. Las cifras de estas oleadas de violencia requieren un poco de atención.

Nuestras sociedades pasaron de una sociedad vecinal, de proximidad, a una sociedad llena de redes parciales, pero es que ahora asistimos a la creación de bolsas en que se localizan las relaciones sociales. La sociedad dividida requiere la plena participación en todos los aspectos de la vida social; ahora bien, en zonas urbanas o suburbanas, donde los habitantes tienen una tasa elevada de subocupación crónica, esta participación está fuera de toda previsión: las redes del trabajo son inaccesibles y la debilidad de los ingresos también deja fuera de su alcance el ocio y la cultura. De repente, el lugar donde se vive, el barrio, recupera en las relaciones sociales un lugar que había perdido. Asistimos a una tentativa de los que hacen más ruido, sobre todo los grupos de jóvenes, de apropiarse del barrio y de sus espacios públicos: ¡Al menos, que haya un espacio para la gente del barrio! Evidentemente, esto no evita los enfrentamientos (verbales e incluso físicos) entre los grupos participantes, ni los problemas permanentes con todos los representantes locales (aunque de manera muy indirecta) de la autoridad social (los policías, por supuesto, pero también los profesores, los bomberos, los empleados de los transportes públicos...). Los protagonistas de esta violencia piensan que no existe otra manera de hacerse oír y de recuperar una dignidad cuestionada por la relegación social de su barrio. Sin embargo, este lenguaje de violencia y de honor es incomprensible para los otros actores sociales, da miedo. Entonces la preocu-

16. HEBBERECHT, SACK (1997).

pación por la seguridad vuelve a un primer plano. Esto pasa, por supuesto, en las sociedades que se adaptan a la prevención «de situación» de tipo anglosajón,¹⁷ pero también, en cierta manera, en las que tenían la posibilidad de una prevención social.

Pero la situación es aún más compleja, ya que las organizaciones policiales han intercambiado las funciones iniciales de vigilancia preventiva por las de la caza al delincuente, más gloriosa.¹⁸ Han cambiado un modelo preventivo por un modelo reactivo que se adapta mal a una delincuencia masiva de ocasión. Han perdido el «saber hacer» que tenían antes, y en cuanto empiezan a darse cuenta de las consecuencias de esta mutación de funciones, la reinversión de la vigilancia preventiva está a la orden del día. En el mundo anglosajón, se habla de *community policing* o de *problem solving policing*; en el mundo francófono, se habla más de policía de proximidad.

Teniendo esto en cuenta, surgen estas tres ambigüedades:

- a) ¿Se trata de que la policía se adapte a las prioridades locales de seguridad o de movilizar a los ciudadanos al servicio de las prioridades definidas por la institución policial y las autoridades públicas? ¿Se ocuparán antes del robo, de la droga, de la caza de emigrantes clandestinos?
- b) ¿La referencia obsesiva a la «comunidad» implica un contenido concreto o marca una nostalgia puramente verbal de una especie de vínculo social desaparecido? ¿Es posible conciliar las reivindicaciones del centro de las ciudades, los sueños de tranquilidad de los ejecutivos de las zonas residenciales, las amarguras de los habitantes de los barrios más pobres?
- c) ¿Se trata de innovaciones marginales que apenas pesan en la lógica institucional —como los *îlotiers* franceses (policías encargados de la vigilancia de una manzana concreta)— o de una reconversión masiva de la organización, de la doctrina de ocupación o de las prioridades?¹⁹

En todos los países, este retorno al ámbito local se encuentra con una importante resistencia, en la práctica más que en el discurso. Los poderes estatales no acaban de admitir que se hagan coincidir las prioridades de orden público: por una parte, el control de los grandes flujos de personas, de productos, de dinero o de información; por otra parte, las prioridades de la gestión administrativa de las funciones colectivas. Los profesionales se sienten más atraídos por la *high policing* que por las funciones poco prestigiosas de un policía de seguridad pública. Para la delincuencia ordinaria, difícilmente se apartan de un esquema reactivo de policía judicial que selecciona, entre el conjunto de quejas o de informaciones, los únicos asuntos susceptibles de un tratamiento judicial no demasiado difícil. El problema tal vez se puede solucionar mejor en los países en los que una acumulación

17. Véase, por ejemplo, la *Crime and Disorder Act* del gobierno laborista en 1998.

18. En el ámbito francés, este análisis ha sido ilustrado brillantemente por los trabajos de MONJARDET (1996).

19. BRODEUR (1998) reúne algunas de las mejores contribuciones sobre este debate.

de estructuras policiales —locales, regionales y nacionales— hace entrever un reparto de las funciones; su solución es complicada en los países en los que la verticalidad de las organizaciones hace difícil que una sola institución invierta, al mismo tiempo y con la misma energía, en las diferentes prioridades. Es particularmente complicado en los países en que los anuncios a favor de la policía de proximidad no van acompañados de una búsqueda sistemática de nuevas habilidades, de nuevos criterios de evaluación, al fin y al cabo, incitaciones susceptibles de superar las resistencias corporativistas.

En mi país, en todo caso, los parámetros del problema se han modificado de manera inesperada. Los municipios, las grandes entidades de alquiler, los transportes públicos hacen masivamente contratos precarios a los jóvenes para ejercer la presencia que los funcionarios públicos ya no quieren ejercer y para negociar con las personas problemáticas. Todo sucede como si, a falta de poder convencer a los «vigilantes patentados» para que vuelvan a hacer su trabajo (que no quieren volver a hacer), se inventara todo un proletariado de «neovigilantes» que no tienen la misma rigidez y que cobran salarios mucho más modestos. La propia policía contrata adjuntos de seguridad para ejercer a bajo precio estas funciones que los policías «de verdad» ya no quieren hacer. De esta manera, las profesiones de seguridad se están redistribuyendo en cuatro estratos jerárquicos mediante sus remuneraciones y sus condiciones:

- a) los funcionarios del Estado, policías y gendarmes;
- b) los policías municipales que todavía no tienen plaza fija;
- e) los vigilantes pagados por las organizaciones que han de gestionar problemas de vigilancia o por las empresas de seguridad subcontratantes;
- d) finalmente, los puestos de trabajo para jóvenes que son una mezcla de adjuntos de seguridad y de mediadores de todo tipo.

Sin duda, el paisaje se ha modificado profundamente. No es que el policía haya vuelto a la vigilancia, sino que ha aparecido un nuevo proletariado de vigilantes menos caros y más flexibles.

Las instituciones judiciales también han probado un cambio hacia el ámbito local y la seguridad de los ciudadanos que adopta sobre todo la forma de la mediación o de modalidades de «justicia de proximidad».²⁰ Sin embargo, estas innovaciones se suelen quedar al margen, no pasan de la fase de experimentación y tienen poco peso en las líneas de fuerza del funcionamiento judicial. Mientras la seguridad pública se conciba como una reacción *a posteriori* que repose sobre todo en la represión de los delitos constatados, la lógica judicial continuará, como la de la política, gobernada por un imperativo de selección que concentrará los medios sobre lo que se puede tratar sin dificultades. Ahora bien, la delincuencia de robo seguirá estando muy marcada por el anonimato.

20. Más desarrollados en Francia (política judicial de la ciudad), donde el poder judicial no es más que una rama del ejecutivo; en la mayoría de los países vecinos, una mayor autonomía del poder judicial frena las posibilidades de hacerlo participar directamente en las iniciativas de la Administración.

Tal vez en cuanto a la condena (*sentencing*), las justicias europeas se han movido más. Casi en todas partes, la ocupación de las cárceles ha aumentado, y no se tienen datos de los departamentos franceses de ultramar, aunque habría que tenerlos. En las décadas de los sesenta y setenta y a principios de los años ochenta se había asistido a un aumento del número de encarcelamientos como una especie de reacción instintiva a la explosión de los robos. Desde entonces, asistimos a una especie de bifurcación. En los países que siguen, aunque sea de lejos, el modelo americano, un recurso muy frecuente al encarcelamiento crea problemas de masificación que incitan a plantearse soluciones privadas o semiprivadas. En otros, se observa, por el contrario, desde hace quince años una deflación del número de encarcelamientos. Además, los jueces reservan la prisión para algunos contenciosos: la violencia, los estupefacientes, la inmigración irregular. La pequeña delincuencia se escapa a menudo, siempre que no vaya acompañada de violencia; para este tipo de delincuencia se recurre en muchos casos a las sanciones intermedias, de la libertad condicional a los trabajos sociales. Sin embargo, la extensión desmesurada de la duración de las penas —para las agresiones, sobre todo sexuales, y las infracciones relacionadas con los estupefacientes— enmascara este menor recurso a las penas de prisión: genera un efecto de acumulación que masifica los establecimientos penitenciarios, a pesar de la disminución del número de las entradas en detención. En realidad, hay países —sobre todo Francia— que recurren, como los anglosajones, a soluciones semiprivadas; sus gastos penitenciarios absorben demasiados créditos para permitir un verdadero uso de las sanciones intermedias a las que les falta sustancia porque les faltan medios. La República Federal de Alemania es casi la única entre los grandes países que limita la duración de las penas de prisión, de manera que se ha podido beneficiar, al menos durante un tiempo, de un menor recurso a la prisión y limitar así la masificación de sus establecimientos penitenciarios y los costos que se derivan de ello.

5. CONCLUSIONES

Parece que los países continentales de la Unión, con algunos matices, buscan una solución intermedia para recuperar un control de la seguridad pública y, por tanto, desarmar las críticas que se cristalizan en la inseguridad de los ciudadanos, sin caer en el *seguritanismo*. ¿Lo conseguirán?

¿No existe el riesgo de que el Estado de seguridad sustituya al Estado social? Los que se preocupan por esto defienden el ejemplo americano.²¹ No sólo creen observar un cambio sistemático de la financiación de la acción social hacia el de la represión, sino que, además, acaso por primera vez, la empresa penal logra una parte suficiente de un objetivo concreto (la minoría negra de los hiperguetos urbanos) para obtener un papel efectivo de variable de ajuste del mercado de trabajo.²²

21. Véase, por ejemplo, WACQUANT (1998) y, sobre todo, LAGRANGE (1998).

22. Por ejemplo, WESTERN, BECKETT, HARDING (1998).

Además, aspiran al restablecimiento de la pena de muerte en una treintena de Estados y a colosales tasas de detención.

De momento, no parece que los diferentes indicadores vayan a favor de la americanización: la prolongación de las penas de prisión esconde una disminución del número de encarcelamientos, la pena de muerte no parece que se vaya a aplicar próximamente, los programas de prevención resisten, mejor o peor, ante una estrategia exclusivamente defensiva... Excepto en el caso, tal vez, del Reino Unido, Estados Unidos es más bien un «contramodelo».

En cambio, la vía es estrecha. Parece que se esté jugando una complicada partida a tres. Por una parte, los colectivos que están perdiendo velocidad económica y social, los perdedores de la reestructuración en curso, intentan desesperadamente hacerse escuchar con las erupciones de desorden y de violencia. En el extremo opuesto, los colectivos que tienen la seguridad de haber tomado el tren correcto, los ganadores de la redistribución de las plazas, dudan entre dos actitudes: aceptar pagar el precio de un nuevo amarraje en las filas del paro o limitarse a exigir que evitemos su conversión en una mancha de aceite, que se les enquite espacialmente. Entre ambos, se encuentran los que no están seguros de haber optado por el billete adecuado, los que temen ser, tarde o temprano, atraídos al campo de los perdedores, demuestran una hipersensibilidad ante la inseguridad y mantienen una gran exigencia represiva acompañada a menudo de una xenofobia que demuestra dudas acerca de su propia identidad.

Todo el desafío consiste en distribuir la seguridad para distender las crispaciones, sin hacer sombra a la seguridad. Redefinir el orden público —abrir el círculo vicioso de la prohibición, atenuar la penalización del control de los flujos migratorios— para dar prioridad a la seguridad pública. Articularla hacia una prevención que gana en sustancia sin atrofiarse en las situaciones y sin romper su adhesión a la política social.

Suponiendo, entonces, que se instaurara de esta manera un nuevo Estado de seguridad, quedaría todavía por saber si los resultados serían duraderos en el caso de que la «desafilación» social siguiera aumentando.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRÉ, M. D.: «Toxicomanie et délinquance: relations et artefacts», *Déviance et Société*, 20, 4, 1996, pp. 299-315.
- BOTTOMS, A.; WILES P.: «Crime and Insecurity in the City», en Leuven, K. *Cours international de criminologie: Changes in Society, Crime and Criminal Justice in Europe*, Universidad de Lovaina: mayo de 1994.
- BRODEUR, J. R. (ed.): *How to Recognize Good Policing. Problems and Issues*, Thousand Oaks Cal.: Sage, 1998.
- CASTEL, R.: *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*, París: Fayard, 1995.
- CLARKE, R.: «Situational crime prevention: theory and practice», *British Journal of Criminology*, 20, 2, 1980, pp. 136-147.

- COTTINO, A.: «Honor as Property», *Journal of Legal Ruralism and Unofficial Law*, 33, 1993, pp. 33-52.
- DIJK, J. J. M. VAN «Understanding crime rates, on the interactions between the rational choices of victims and offenders», *British Journal of Criminology*, 34, 1994, 2, pp. 105-121.
- FARGE, A.: *Vivre dans la rue à Paris au XVIII^e siècle*, Paris: Gallimard-Julliard, 1979.
- GIDDENS, A.: *The Constitution of Society*, Cambridge: Polity Press, 1984.
- HEBBERECHT, P.; SACK, F. (ed.): *La prévention de la délinquance en Europe, nouvelles stratégies*, Paris: L'Harmattan, 1997.
- LAGRANGE, H.: «Politiques carcérales: une comparaison Europe/Etats-Unis», *Esprit*, 22, 12, 1998, pp. 154-168.
- MONJARDET, D.: *Ce que fait la police, sociologie de la force publique*, Paris: La Découverte, 1996.
- ROBERT, PH.: *Le citoyen, le crime et l'Etat*, Ginebra-Paris: Droz, 1999.
- ROBERT, PH.; AUBUSSON DE CAVARLAY, B.; POTTIER, M. L.; TOURNIER, P.: *Les comptes du crime. Les délinquances en France et leurs mesures*, 2.^a ed., Paris: L'Harmattan, 1994.
- ROBERT, PH.; ZAUBERMAN, R.; POTTIER, M. L.; LAGRANGE, H.: «Mesurer le crime, entre statistiques de police et enquêtes de victimation (1985-1995)», *Revue française de sociologie*, XL, 2, 1999, pp. 255-294.
- SETBON, M.: «Drogue, facteur de délinquance? D'une image à son usage», *Revue française de science politique*, 45, 5, 1995, pp. 747-774.
- SHEARING, C. D.; STENNING, PH.: «Private security: implications for social control», *Social Problems*, 30, 5, 1983, pp. 493-506.
- WACQUANT, L. J. D.: «L'ascension de l'Etat pénal en Amérique», *Actes de la recherche en sciences sociales*, 124, 1998, pp. 7-26.
- WESTERN, B.; BECKETT, K.; HARDING, D.: «Système pénal et marché du travail aux Etats-Unis», *Actes de la recherche en sciences sociales*, 124, 1998, pp. 27-35.
- ZAUBERMAN, R.; ROBERT, PH.: *Du côté des victimes, un autre regard sur la délinquance*, Paris: L'Harmattan, 1995.