

# Hacia un nuevo concepto de seguridad comunitaria

RENÉ VAN SWAANINGEN

Universidad Erasmus de Rotterdam, Países Bajos

221

## 1. INTRODUCCIÓN

Actualmente no existe otro tema sobre el cual los criminalistas publiquen tanto como el de la seguridad ciudadana. Sin embargo, tampoco hay un campo criminalista en el que podamos encontrar tantos estudios empíricos, faltos de sentido crítico y aburridos. En el caso holandés, en el que se basa este capítulo, hay centenares de informes muy parecidos que comparten una orientación administrativa o evalúan algo según unos criterios poco precisos (Van Swaaningen i Blad, 1999). El descontento con esta situación ha sido el principal impulso para intentar tratar este campo de investigación de un modo diferente. Empecemos con una pregunta bastante evidente: ¿en qué «falla» el actual desarrollo de política de seguridad ciudadana y cómo se puede «mejorar»? La respuesta a la primera parte de la pregunta es una crítica a la seguridad ciudadana. La segunda parte se responde con un discurso alternativo.

Este tipo de aproximación se llama «discurso de sustitución». Su función se asemeja a los «conceptos sensitivos» en sociología, que utilizamos cuando queremos tomar conciencia sobre una determinada cuestión que la investigación ha dejado de lado, pero de la que todavía no somos capaces de exponer una teoría propia. Los criminalistas abolicionistas han utilizado un discurso de sustitución en sus reivindicaciones por un sistema jurídico «penal», basado más en la corrección que no en el castigo justo. Evitan el glosario de derecho penal porque preestructura reacciones penales. Hablando en términos diferentes sobre problemas criminalizados, nos abre los ojos ante otras soluciones (Hughes, 1998, 123). Un discurso de sustitución implica tanto elementos empíricos como normativos. Sigue desarrollos empíricos, pero no los considera «hechos» que no se pueden cambiar.

Pocas veces se define con claridad el concepto «prevención del delito» o «seguridad ciudadana». Las definiciones o bien son tautológicas o sólo describen el tipo de medidas a las que se refiere (Crawford, 1998, 6-11; Hughes, 1998, 18). Aquí

nos referimos a todas las medidas y políticas que miran de aumentar la seguridad pública, que están dirigidas al contexto social en el que surge la delincuencia más que al castigo de los delincuentes. Estas medidas y políticas pueden ser de tipo individual, situacional o estructural y las llevan a cabo muchos organismos de justicia penal, administrativa y social diferentes. La diferencia entre «prevención del delito» y «seguridad ciudadana» es que la primera pretende reducir el índice de delincuencia, mientras que la segunda tiene como objetivo aumentar la (sensación de) seguridad pública.

El discurso de sustitución empieza con un análisis de la política de seguridad ciudadana holandesa. La crítica de este desarrollo se concentra alrededor de la pregunta: ¿las políticas de seguridad ciudadana han conseguido que la justicia penal sea más social o, más bien, han convertido la política social en más punitiva? Permítanme responder enseguida: ambas cosas. La cuestión realmente interesante es ver cómo y por qué ha pasado eso y cómo se podría cambiar esta situación. Con este fin distinguimos dos tipos ideales weberianos, dos directrices en seguridad ciudadana que se pueden ver al mismo tiempo: un enfoque actuarial y otro estructural. El primero representa una manera de pensar en la prevención del delito pragmática, administrativa e instrumentalista en términos de evaluación del riesgo; el segundo muestra una orientación más social y estructural de la seguridad ciudadana, en relación con políticas sociales amplias sobre la vivienda, la educación, el mercado laboral, el bienestar social, etc. El primero implica una visión exclusiva de control social y el otro, una visión inclusiva.

La visión alternativa de la seguridad ciudadana toma la justicia social como eje normativo. Eso implica la petición de una distribución justa de los preparativos sociales y la atención por la calidad de vida en todos los segmentos de la sociedad. Aunque ciertamente lleva implícitos componentes utópicos, el discurso de sustitución no es simplemente idealista en el sentido que recomendaría cosas que no van unidas a la práctica material de la seguridad ciudadana. Siendo realistas, investigaremos cómo se pueden acentuar los elementos de esta política que tienen la capacidad de hacer que la justicia penal sea más social, así como de qué manera se pueden reducir los elementos que hacen descarrilar el trabajo social general hacia otro agente de control social punitivo que excluye de la sociedad las personas con una conducta «desviada». El capítulo concluye con una lista de dificultades y potenciales en este aspecto.

## **2. ¿UNA NUEVA PERSPECTIVA RELATIVA AL CONTROL DE LA DELINCUENCIA?**

Es probable que el discurso y la política sobre seguridad ciudadana sean muy diferentes en los distintos países, pero responden a argumentos políticos, sentimientos públicos y acontecimientos sociales similares. También surgieron más o menos en el mismo período: desde mediados de la década de 1970 a mediados de década de 1980. Su rápido crecimiento no se puede comprender si no se presta atención a la creciente importancia —en los medios de comunicación y en polí-

tica— de la víctima, del debate sobre el miedo a la delincuencia y del concepto «protección del público». La relación paradójica entre, por un lado, la preocupación por los altos niveles de delincuencia en la calle y, por el otro, la decreciente confianza que se pueda hacer frente a este problema mediante medidas punitivas también tiene un papel importante. Así las cosas, ¿es la prevención del delito y (la obsesión por) la seguridad un rasgo muy específico de la última era moderna? Desde la aparición de la *Modern School in Penal Sciences of 1880s Europe* —en que las ideas criminológicas positivistas se aplicaban a la doctrina legal clásica—, el derecho penal ya vinculó su destino en gran parte a la prevención del delito (Van Swaaningen, 1997, 29-49; Hughes, 1998, 25-57). Castigando a un delincuente, no sólo le detenemos a él, sino también a otros posibles criminales. Ahora, el derecho penal y la política social evolucionan con una estrecha relación. David Garland (1985) lo llamó «complejo penal de asistencia social», en que la amenaza de sanciones penales y la política social preventiva confluyen en una estrategia de preocupación y control. La aparición del complejo penal de asistencia social durante la década de 1880 también se basaba en una gran preocupación por un aumento de la delincuencia y en la impotencia del sistema penal para hacer algo. Así, ni la idea de prevención, ni el planteamiento con multiorganismos, ni los motivos principales para introducirlos son tan recientes.

En el sistema penal moderno, los programas de bienestar estaban dirigidos a la atención y el control del infractor individual. Este modelo de actuación culminó en la década de 1970, cuando los planteamientos de bienestar pusieron mayor énfasis en el campo penal. En cuanto a su orientación y a sus fines de control, la prevención del delito sí que implica algo nuevo. En el nuevo marco preventivo del siglo XXI, el sistema penal de asistencia social ya no está dirigido principalmente a los infractores individuales, sino a hacer un perfil y a controlar situaciones sospechosas y «grupos de riesgo». Actualmente, la intervención social tiene lugar *antes* de que se haya producido un determinado acto delictivo. Aquí se rompe con la tradición del derecho penal clásico, que por definición es un planteamiento «posterior al hecho», basado en el establecimiento de la culpa individual.

Mediada la década de 1980, la justicia penal se bifurcó, por un lado, en un sistema exclusivo y punitivo y, por el otro, en uno más social e inclusivo. Hoy en día, apenas podemos hablar del sistema penal. En realidad, actualmente tenemos dos sistemas de control de la delincuencia muy diferentes. El primer sistema continúa en la misma línea de pensamiento del sistema penal clásico, es decir, pone en un lugar menos destacado tanto el imperio de la ley como la base de bienestar, mientras que insiste mucho más que antes en los aspectos punitivos y de castigo. En el segundo sistema se continúa con el modelo penal de asistencia social, aunque funciona con una nueva base pragmática de evaluación del riesgo más que con un modelo de condena moral y de castigo. El abusivo encarceramiento actual de personas económicamente bien situadas es la mayor metáfora del primer sistema. La seguridad ciudadana simboliza el fundamento del segundo sistema. Este «nuevo» sistema penal de asistencia social es una respuesta pragmática a la afirmación que los índices delictivos podrían reducirse con los medios penales tradicionales. La obsesión del «antiguo» sistema penal por las condenas

largas y duras demuestra, de manera simbólica, un rechazo de la afirmación que «la prisión no funciona». Es un instrumento que facilita un lugar en el que se pueden almacenar las personas que no encajan en nuestro «país libre» de opción del consumidor (Garland, 2000).

La mayoría de elementos de bienestar se han retirado del sistema penal porque se creía que el «consentimiento» inmerecido que implicarían podría reducir la función disuasoria de la pena. Un argumento en contra del modelo penal de asistencia social en el marco de la ley penal moderna del siglo xx, que viene de la parte progresiva, era que este modelo extendería la red de control social (Cohen, 1985). ¿Podemos aplicar también esta crítica de extensión de la red al nuevo modelo penal de asistencia social de prevención del delito y seguridad ciudadana? Hasta cierto punto se podría hacer incluso con más justicia que antes. Las nuevas condiciones penales de asistencia social se han instaurado incluso más profundamente en la sociedad que las sanciones comunitarias que Stan Cohen había señalado. En este sentido, su idea de una «ciudad punitiva» está más cerca que nunca. Por este motivo, un buen número de expertos también se muestran más bien escépticos en lo que se refiere a la política de seguridad ciudadana (Crawford, 1998; Goris, 2000).

Los análisis de Mike Davis (1998) sobre la «ciudad punitiva» actual y la destrucción del espacio público en Los Angeles contribuyen de forma importante a este pensamiento pesimista. En el escenario de Davis, los ricos se han atrincherado en «comunidades cerradas» para buscar protección contra un grupo cada vez más numeroso de nuevas «clases peligrosas», estrictamente vigiladas (principalmente) de afroamericanos e hispanos que viven en los «terceros mundos urbanos» de la ciudad. Son advertencias útiles; caminos que no debemos tomar si nos esforzamos por conseguir justicia social. Pero no nos llevan necesariamente a descartar del todo la seguridad ciudadana. En primer lugar, es discutible si la forma «preventiva» de autodefensa de la gente blanca, rica y a menudo de edad avanzada contra la gente joven, pobre y negra que describe Davis amplía realmente la red *penal*. Esta forma de segregación social accionada por la tecnología no es, además, *todo* lo que existe para la seguridad ciudadana, y Los Angeles es un lugar diferente a la ciudad mediana europea. Además, debemos admitir que el carácter prioritario de la política social por encima de la intervención penal y la prevención de la represión provienen de muchos estudios criminalistas, que no dejan de ser críticos.

Los abolicionistas siempre han insistido en la capacidad de las soluciones comunitarias para la delincuencia y los realistas de izquierda han impulsado enérgicamente un planteamiento de multiorganismos (Hughes, 1998, 118-126). Hasta cierto punto ambos elementos se ponen en práctica en la política de prevención del delito y seguridad ciudadana. Además, al lado de algunos acontecimientos indeseables en la política actual, también encontramos algunos aspectos en el discurso de seguridad ciudadana que merece la pena apoyar desde una perspectiva de justicia social. La paradoja es que la política actual es un exponente de la pura lógica pragmática de evaluación de riesgos y a su vez propone un planteamiento más estructural de la delincuencia.

### 3. LAS POLÍTICAS HOLANDEAS DE PREVENCIÓN DEL DELITO

La prevención del delito, tal como lo entendemos actualmente, apareció por vez primera en las políticas de justicia penal en 1976. Unos años antes empezó el proceso que llamamos fundamento científico de la política (*verwetenschappelijking van beleid*), que presupone que en una sociedad moderna y racional las políticas gubernamentales también deberían ser lo más racionales y transparentes posible. Aparte de preferencias políticas, deberían basarse en un estudio científico (social). De este modo, el estudio criminológico tiene una gran influencia en el desarrollo de las políticas de justicia penal. Numerosos estudios criminológicos sobre las desventajas y los efectos contraproducentes del castigo avalan la adaptación gradual a la teoría de que el castigo «no funciona» (como nosotros querríamos) y las posteriores estrategias pragmáticas de prevención del delito. En 1976, el Ministerio de Justicia holandés estableció un departamento de prevención del delito encargado de recopilar todo el conocimiento de este campo y de ponerlo a disposición de las fuerzas policiales locales. Ahora, los asesores de prevención del delito de las comisarías de policía aconsejan al público instalar mejores cerraduras e implantar medios de protección tecnológicos más avanzados y les recomiendan que marquen sus pertenencias. Ésta fue una primera fase de la política de prevención del delito.

Una segunda fase se anunció con el libro verde de 1997 *Politie in verandering* (Cambiando de policía), en el que se indica que hay que adoptar un estilo de hacer política más activo y orientado hacia la comunidad, basado en un enfoque de descentralización y en función de los problemas. En el ámbito de este informe, en 1979 se adoptó un proyecto de ley de prevención del delito de la policía y se estableció un coordinador nacional de políticas de prevención. Se consideró que las tareas de prevención del delito no podían ser responsabilidad solamente de la policía, sino que debían estar coordinadas por varios servicios. Los primeros experimentos estaban orientados a la prevención del vandalismo. El primer paso dirigido a la vigilancia de la comunidad también se adoptó a fines de la década de 1970. Pero, cuando en los años ochenta el neoliberalismo se convirtió en la corriente política dominante, se pensó que había que reorganizar la policía de acuerdo con los principios de dirección empresarial y muchas de estas «buenas intenciones» no se implementaron durante cierto tiempo.

En una tercera fase, el trabajo social, y sobre todo el trabajo con jóvenes, adquirió un papel más importante. En 1981 se creó la oficina Halt de Rotterdam. Halt impone sanciones pedagógicas y correccionales a jóvenes malhechores (12-18 años) que han cometido delitos «reales» o algún tipo de falta. Las características principales que guían su misión son:

- la sanción debe hacerse efectiva con la mayor brevedad posible después de la infracción de las normas;
- el contenido de la sanción debe estar relacionado con el tipo de acto;
- cabe dejar claro que lo que se condena es el acto, no el actor.

Por tanto, se puede decir que también se han implementado elementos de «reintegración por vergüenza» (Hauber, 1999, 263-4). Al mismo tiempo, podemos decir que Halt es una mera visión pragmática de control social, cuando nos demos cuenta de que una visión consensuada como «es por tu bien» es más efectiva que la amenaza del castigo. Dirigida tanto a delincuentes reales como «potenciales» (del tipo que sea), Halt es una iniciativa bastante curiosa, a caballo entre la prevención del delito y la sanción sin prisión. Halt está pensada principalmente como medida para evitar que los jóvenes incurran en actos delictivos de calle más graves mediante una intervención educativa anticipada (Rood *et al.*, 1995, 140). Los estudios de evaluación —basados en los índices de reincidencia— muestran que Halt es un éxito. Sin embargo, el alto índice de éxito también puede ser debido a que Halt trata travesuras habituales que cualquier chico «normal» hace algún día, y no con delitos graves y violentos. En el año 2000 había 64 oficinas Halt. Los atrasos judiciales hacen que los procedimientos Halt, más cortos y sencillos, se utilicen en casos más graves para los que no han sido concebidos. Tanto el hecho de centrarse en los jóvenes como la frontera poco clara entre prevención del delito individual y sanciones comunitarias «normales» tendrán una continuidad.

A principios de la década de 1980 la prevención del delito adquirió realmente relevancia. En 1983, se estableció el comité Roethof de delitos menores, a raíz de las quejas del parlamento, que consideraba que los delitos menores cotidianos, por su carácter masivo, eran un elemento importante en la reducción de la calidad de vida. Esta ideología de «protección ciudadana», más orientada a aumentar el control social que a castigar a los delincuentes, caracteriza una cuarta fase en el debate de la prevención del delito. El libro verde de delitos menores en el dominio público de 1984 presenta unas perspectivas interesantes. Comienza aclarando el propio concepto de delito menor. En lugar de dejarlo como noción abstracta, el comité se centra en el contexto social concreto en el que surgen los problemas y distingue entre violencia y amenazas menores, robo en tiendas, robo sin daños graves, robo de bicicletas, vandalismo, vandalismo relacionado con el fútbol, uso ilícito del transporte público e infracciones menores de tráfico. A la vez que señala el fuerte aumento de estos problemas desde la década de 1960, propone una intensificación de varias formas de control social, que se rompieron con la secularización y con la evolución hacia el anonimato de la sociedad durante los años sesenta y setenta. Una premisa importante del comité Roethof era que no se sustituía el decreciente lazo con instituciones como la escuela, la Iglesia o la familia por otras formas de control social. En consecuencia, se erosionaron sentimientos de comunidad y solidaridad, mientras que se acentuaron la autonomía y las necesidades individuales. El comité también hace constar que han aumentado las oportunidades de cometer delitos menores, a causa de esta misma atomización y anonimato de las relaciones sociales y simplemente porque hay más artículos para robar en una situación de creciente prosperidad económica. El comité acepta que problemas más estructurales —como el paro— probablemente también son la causa de los delitos cotidianos, pero declara que ultrapasan su competencia. El comité debe aconsejar sobre justicia penal, pero no sobre políticas socioeconómicas. Gracias al comité Roethof, la relación entre los índices de delincuencia y los

avances sociales más amplios y la idea de que hay que hacer frente a los delitos menores fundamentalmente con políticas sociales y con una responsabilización del público en general, son conocimientos comunes tanto en el ámbito político como público.

El libro verde de 1984 del comité Roethof incluye una deconstrucción del concepto «delito» en problemas e inconvenientes más concretos y un «enfoque comunitario» del control de la delincuencia, semejante a una perspectiva abolicionista en criminología. No obstante, las medidas concretas están basadas en nociones de teorías de lazo y oportunidad. El comité quiere estimular formas de prevención social que revitalicen el control social en los barrios, en las escuelas, en los clubes de fútbol, etc. El control social debería provenir de personas cuyos deberes laborales normales abarcan un campo más amplio que el de la política, por ejemplo, trabajadores sociales, profesores, entrenadores de deportes, etc. El control no debería ser una tarea diferenciada, sino una parte implícita de otras actividades principales. El libro verde recomienda una reorganización del entorno urbano para crear una situación en la que la gente se sienta más segura en lugares públicos. Estas nociones se pueden poner en práctica de maneras muy diferentes y la tensión entre la simple evaluación del riesgo y un enfoque más estructural de la delincuencia se convierte en una cuestión de controversias entre partidos políticos.

El libro blanco *Samenvleving en Criminaliteit* (Sociedad y delincuencia) de 1985 marcó la bifurcación de la justicia penal. La parte substancial dedicada a la construcción social y a la prevención del delito sirvió para «vender» estas políticas a la izquierda. El debate sobre crimen organizado —y posteriormente sobre la entrada de inmigrantes— preparó el terreno para las medidas más «duras» y punitivas que quería la derecha. *Sociedad y delincuencia* marcó una quinta fase en la prevención del delito. Las políticas de 1985 dieron un giro más administrativo y moral a las recomendaciones del comité Roethof, ligeramente más estructurales y no moralizadoras. Se centraron más en la prevención situacional y menos en el control social informal. Mientras el libro verde «responsabilizaba» a los agentes sociales (barrios, escuelas, clubes deportivos, etc.), el libro blanco recalca la responsabilidad del burgomaestre (alcalde), el jefe de la policía y la fiscalía y transforma la prevención del delito en una simple cuestión de orden público. Ahora se presenta la comunidad como el actor que antes tenía un papel de control social informal, pero que por desgracia los fanáticos irresponsables de la izquierda rompieron en la década de 1960. De este modo, la consideración nostálgica sobre los pilares tradicionales de la sociedad holandesa de los años cincuenta se fusionó con las políticas conservadoras de orden público y con una orientación neoliberal de evaluación del riesgo (Van Swaaningen, 1997, 170-190). La policía, en calidad de organización de primera línea, tiene un papel clave en la prevención del delito. Las autoridades locales, que también tienen un papel coordinador en relación con el bienestar local y los servicios sociales, han de tomar la iniciativa. Se traslada a un segundo plano la atención de las posibles causas del aumento de la delincuencia de calle y la relación con el paro y la educación. La cooperación entre los distintos agentes de prevención del delito deja mucho que desear. Los servicios municipales que se supone que trabajan juntos casi no tienen ningún tipo de contacto entre

ellos y no saben qué se supone que deben hacer exactamente. Algunos estudios apuntan a un defecto estructural de prevención del delito de la Administración. No trata suficientemente las privaciones y el deterioro que los entrevistados de áreas «problemáticas» señalan como cuestiones de primer orden que habría que resolver si se quiere crear una ciudad más segura (Fijnaut *et al.*, 1991; Uit Beijerse & Van Swaaningen, 1993).

#### 4. EL DESARROLLO CONSTANTE DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD INTEGRADORA

La política holandesa de seguridad ciudadana en la década 1990 continuó la evolución de la política de prevención administrativa de la década de 1980, a la que se agregaron algunos elementos más estructurales y algunos actuariales. Es sorprendente que la mayoría de estas nuevas iniciativas no sean asumidas por el Ministerio de Justicia, sino que provengan de planteamientos más bien autónomos en política social, protección infantil y planificación urbana que más adelante son absorbidos por las políticas de seguridad ciudadana. Este proceso va acompañado de tres factores. En primer lugar, surge el término «socialización» (*vermaatschappelijking*) de la justicia. Eso quiere decir que los organismos de justicia penal deberían ser más sensibles a las necesidades públicas y a la opinión pública, y que habría que intensificar la orientación comunitaria de varios organismos de justicia penal y la responsabilización de los ciudadanos. Cabe destacar que, con la racionalización de la política (*verwetenschappelijking*), apoyada científicamente, el sistema penal no está al corriente de la realidad social y del sentimiento público. En segundo lugar, encontramos una preocupación cada vez mayor por un número creciente de menores que dejan la escuela y se buscan problemas con la policía. En tercer lugar, aparece el concepto política de seguridad integradora (*integraal veiligheidsbeleid*). Principalmente, eso implica que el amplio contexto social en el que se encaja el delito (menor) y el problema de la seguridad, que todavía no estaba incluido en la política de prevención del delito de la década de 1980, hoy debería continuarse en una nueva política de seguridad ciudadana.

En el año 1990, el ministro socialdemócrata de Interior anunció una renovación social (*sociale vernieuwing*). Esta política tiene como objetivo evitar una grieta socioeconómica en la sociedad contrarrestando la privación social. Se llevan a cabo iniciativas en el ámbito de la educación, el mundo laboral, la renovación urbana, la construcción local y la integración de grupos con ingresos mínimos. El hecho que la división en la sociedad esté cada vez más marcada por líneas étnicas y de género ha comportado algunas iniciativas específicas, pero la orientación global estriba en la privación. La creación de puestos de trabajo se considera un medio importante para dar a las personas un sentido a sus vidas y también para fortalecer sus vínculos preventivos del delito hacia la sociedad. Las llamadas *banenpools* («unidades de trabajo») y los *jeugdweggarantienplan* («programas de garantía de trabajo a los jóvenes») ofrecen un (pequeño) excedente sobre la ayuda de la asistencia social si la persona acepta un trabajo determinado, en el sector no lucrativo. La mayoría de la gente acepta estos trabajos para salir de su aislamiento social o para

aumentar sus posibilidades en un trabajo «real», pero tienen una condición social baja y la ayuda económica es bastante insignificante. En el sector de la seguridad, se crean especialmente funciones no lucrativas con esta finalidad. Por ejemplo, la figura del revisor de billetes del transporte público, que se había reducido en la década de 1970, se ha vuelto a introducir con dinero de reestructuración social. Ahora ya no se llama revisor de billetes, sino *VIC-er*: funcionario para la seguridad, la información y el control. Su función está pensada para aumentar la sensación de seguridad en el transporte público gracias a su presencia uniformada.

El sistema de vigilantes municipales (*stadswatch*) también se introduce sobre esta base. La figura de un vigilante municipal tiene como objetivo facilitar ayuda e información a la gente de la calle y a la policía. A pesar de que los vigilantes municipales pueden intervenir en conflictos en la calle y amonestar de manera informal a los pequeños infractores, no tienen ninguna competencia policial. Se crearon principalmente para informar de problemas de diversa índole a las autoridades competentes (desde la gente que va con bicicleta por una zona de peatones hasta farolas rotas). De este modo tienen un papel mucho más amplio que los guardias de seguridad privada, que patrullan por los centros comerciales y otros lugares semipúblicos (y en zonas en las que los ciudadanos han contratado sus servicios). Los vigilantes municipales patrullan en el ámbito público (principalmente en los centros de las ciudades). A diferencia de algunas experiencias con vigilantes municipales en Gran Bretaña, los «originales» holandeses no guardan ninguna relación con las empresas de seguridad privada (Jacobson i Saville, 1999). Junto con la creación de puestos de trabajo, su existencia tienen por objetivo aumentar la seguridad ciudadana y la calidad de vida, y no sólo la protección de las pertenencias de personas o tiendas. La prevención del delito puede ser una de las consecuencias del aumento de la vigilancia, pero no es un criterio de evaluación explícita del sistema de vigilante local (Hauber, 1999, 267). Los vigilantes municipales son gente que hace mucho tiempo que no tienen trabajo y reciben formación en técnicas sociales y en tratamiento de conflictos. Van uniformados y están supervisados por el ayuntamiento. Los estudios de valoración muestran que la gente se siente más segura en las zonas en que patrullan los vigilantes locales. Se empezó con dos iniciativas en 1989 y, al cabo de diez años, más de un centenar de municipios holandeses tienen vigilantes municipales (Hauber, 1999, 268).

Aunque cuesta medir los efectos directos de la política de renovación social en el grado de delincuencia, los efectos sociales se valoran de manera positiva como medio para evitar un crecimiento mayor de la división en la sociedad. Aún no queda claro si también implica que se puede prevenir una división en la preocupación por la seguridad ciudadana en barrios con un perfil socioeconómico diferente. Se puede argumentar que las políticas de renovación social incorporaron al discurso sobre prevención del delito conceptos como la «teoría de la presión» (*strain theory*), que hace referencia a la necesidad relativa como principal causa de la delincuencia. Por esta razón, se puede llamar la sexta fase en la política de seguridad ciudadana. La política de renovación social ha chocado con una fuerte resistencia ideológica y organizativa. Los demócratacristianos y los conservadores liberales han criticado su ideología socialdemocrática. Las estructuras burocráti-

cas vuelven a ser demasiado estrictas para ser capaces incluso de cooperar en una política con otros departamentos. Por tanto, la política de renovación social iba acompañada de una renovación administrativa, que tenía por objetivo romper los servicios de la tendencia sobrerreguladora del gobierno (local), su método de trabajo dividido en categorías y la inflexible cultura burocrática. La reestructuración de la burocracia está firmemente adaptada por las consideraciones eficaces que derivan directamente del manual de consultoría organizativa. Hoy en día, a todo se le llama «producto», «trayectoria» y «mercado». Se ha invertido mucha energía y mucho dinero en estas reorganizaciones, todas ellas ideadas en concepto del contenido real de la renovación social (Rood *et al.*, 1995, 133-60).

En 1993, la política de renovación social y la política de prevención administrativa del delito se fusionaron en la política de seguridad integradora. Se distingue entre las prevenciones primaria, secundaria y terciaria. La prevención primaria se ocupa de las causas de delincuencia, como pueden ser los factores socioeconómicos, la situación familiar, la formación escolar y profesional y las previsiones sociales. La prevención secundaria consiste en una intervención de crisis cuando los problemas familiares, educativos o de comportamiento han aparecido realmente. Y la prevención terciaria consiste en medidas o sanciones cuando se han cometido delitos reales (Rood, 1995, 108-24). En esta séptima fase, hay cinco departamentos que cooperan en la política de seguridad ciudadana: el coordinador Ministerio del Interior y los ministerios de Justicia, Bienestar Social y Trabajo, Transporte y Obras Públicas y Planificación de la Vivienda y Medio Ambiente. Cada año publican un informe conjunto sobre seguridad (*integrale veiligheidsrapportage*), que incluye encuestas cuantitativas de sentimientos de inseguridad y miedo a la delincuencia. El primer informe de este tipo, de 1993, argumenta explícitamente que pretende tratar el problema de la inseguridad desde una perspectiva estructural que incluya más aspectos y no sólo el control de la delincuencia (De Haan, 1999, 248-9). A partir de este momento, la política de seguridad ciudadana se dirige menos a la delincuencia y más a la seguridad pública. Se confirma con las encuestas de las víctimas, más que en los índices de delincuencia, que ya estaban cayendo. Es sorprendente descubrir la ausencia, en este enfoque integrador de la seguridad ciudadana, de los ministerios de Trabajo Social y Salud Pública, y de Educación, Cultura y Ciencia.

Localmente, se supone que el ayuntamiento debería ocuparse de que todos los servicios públicos que tienen algo que ver con la seguridad ciudadana también aportasen su grano de arena. En algunas ciudades se han instalado los llamados puntos de seguridad ciudadana (*buurtveiligheidspunten*), en los que se recoge información o quejas sobre programas de ayuda a las víctimas o de la policía, pero también sobre la electricidad o el servicio sanitario de la ciudad. No pueden actuar de manera autónoma, pero deberían movilizar el servicio correspondiente. Localmente, las organizaciones y las escuelas de asistencia social están particularmente incluidas en la política de seguridad.

Su compromiso reside principalmente en las recomendaciones sobre delincuencia juvenil. Las organizaciones de asistencia social a los jóvenes tuvieron que hacer frente, a fines de la década de 1980, a un número que iba en aumento de

vagabundos y chicos que no terminaban la escuela. Aunque la delincuencia juvenil no aumenta con cifras contundentes, los datos de la policía indican que los delitos cometidos por jóvenes tienen un cariz más serio y más violento. La investigación criminológica demuestra que existe un vínculo entre estos dos hechos. En 1994, el comité Van Montfrans de delincuencia juvenil presentó su informe *Encarando los hechos (Met de neus op de feiten)*. Siguiendo la línea de la política de seguridad integradora, el comité sostiene que una iniciativa conjunta de la policía, la fiscalía, el servicio de vigilancia a las personas que están en libertad condicional, la asistencia social y el sistema escolar es la única manera de hacer frente al problema de la delincuencia juvenil. Por otro lado, el informe Van Montfrans también ha tenido una gran influencia en la política de seguridad ciudadana, ya que se centra en el perfil de riesgo. Mediante una nueva base de datos —denominada *boefjesbank*, o sistema de seguimiento de clientes—, se ha establecido un sistema de alarma y de intervención anticipada en situaciones potencialmente delictivas, de las cuales la ausencia estructural es un factor importante, pero también, por ejemplo, la intimidación o la crueldad contra los animales. Este sistema, en el que las escuelas deben tener un papel muy importante, también sirve para identificar un supuesto núcleo duro de serios delincuentes juveniles, que deberían recibir una atención especial de tipo mixto, tanto preventiva como represiva. Junto con este sistema de datos, encontramos un ejemplo claro de justicia actuarial en el establecimiento de unidades policiales especiales que observan los jóvenes marroquíes (de quienes se dice que son los que causan más problemas) que vagan por los centros comerciales y las plazas. En el año 2000 parecía que se imponían las medidas coactivas que proponía el informe Van Montfrans. Los «infractores sistemáticos» reciben ahora un programa de formación intensivo, adaptado a su situación específica (*Intensieve Traject Begeleiding*). El informe Van Montfrans ofrece un buen ejemplo de la nueva evolución de la política de seguridad ciudadana, que por un lado está más orientada a la prisión, privación relativa y los vínculos, pero por el otro también se centra más firmemente en el perfil del riesgo y en la identificación de los grupos de riesgo.

En la segunda mitad de la década de 1990, se puede distinguir una octava fase en la política de seguridad ciudadana. Hoy en día, la idea de «comunidad» como tal es la clave. Después de haber sido aparcada durante bastantes años, ahora la vigilancia ciudadana vuelve a ser el centro de atención. Para dejar claro que, en una política de seguridad ciudadana integradora y de multiorganismos, la vigilancia comunitaria significa algo más que a fines de la década de 1970, se ha inventado otro nombre para el buenazo del *poli* local de siempre: ahora, a él o ella, se le llama «director de barrio» (*buurtregiseur*). Una nueva línea política en la comunidad está orientada a la planificación urbana y a la integración de minorías étnicas. Una última línea política en este sentido está orientada a la mediación en un barrio y a los llamados centros de justicia comunitarios, en los cuales varias comisiones del sistema penal colaboran bajo la supervisión de un fiscal. Criminológicamente hablando, estas iniciativas están inspiradas, respectivamente, en la nueva teoría de ecología de la escuela de Chicago y en las teorías subculturales étnicas, más recientes, y también —junto con argumentos de eficacia absoluta— en ideas de justicia reconstituyente.

En el año 1995 comenzó la política «de grandes ciudades». En muchos aspectos es una sucesora de la política de renovación social. Se basa en el reconocimiento que los problemas de la privación relativa son los más importantes en las grandes ciudades. Los riesgos de seguridad relativos a la molestia causada por la presencia de un conflicto de drogas o por la aparición de barrios necesitados con un predominio de minorías étnicas y de escuelas «negras» con problemas más grandes y resultados educativos más pobres son típicos de las grandes ciudades. Por eso se argumenta que las grandes ciudades deberían percibir más dinero para hacer frente a estos problemas. En un principio, esta política sólo afectaba a las cuatro ciudades holandesas más importantes (Amsterdam, Rotterdam, La Haya y Utrecht), pero pronto el programa se extendió a otras 25 ciudades con problemas parecidos. Cada ciudad debe hacer un inventario del tipo de problemas a los que debe hacer frente y debe elaborar un plan concreto para afrontarlos con el fin de que se les ofrezca un «convenio de seguridad» y el dinero suplementario que conlleva. Existe incluso un nuevo ministerio establecido por ciudades grandes y política de integración, cuyo principal cometido es coordinar las actividades interministeriales relativas a la pobreza y las relaciones étnicas. Un objetivo claro de la política de las grandes ciudades es recuperar el dominio público (De Haan, 1999, 250). Los elementos coactivos incluidos en un libro verde de 1998 que trata específicamente el *Delito en relación con la integración de minorías étnicas (CRIEM-nota)* demuestra, no obstante, que la política no está dirigida «sólo» a combatir la necesidad. Se trata, una vez más, de una barrera de medidas estructurales y actuariales.

En los barrios pobres se llevan a cabo dos iniciativas diferentes para mejorar el control social y la «sensación de comunidad». La primera vino de abajo (mediación) y la otra surgió de la base de la política de seguridad integradora (centros de justicia comunitarios). Los Países Bajos estaban más bien atrasados en la creación de programas de mediación. Eso se debe principalmente al hecho que las prestaciones a las víctimas, que incluyen sistemas de indemnización, desde la década de 1980 se desarrollan sobre todo dentro del proceso penal. Un sistema de mediación independiente «a la sombra» de casos que fuesen informados en la policía no encajaría en este modelo. Las iniciativas de las ONG en este sentido son en realidad boicoteadas por el Ministerio de Justicia (Blad, 1999; Van Swaaningen, 1997, 162-3). En el año 1996, algunas corporaciones de la vivienda que tuvieron que hacer frente a los típicos problemas de una «gran ciudad» iniciaron de manera independiente proyectos de mediación para resolver principalmente conflictos entre vecinos. Lo que buscaban era mejorar la calidad de vida en sus bloques de pisos. Es difícil determinar también si se evitará de este modo la intensificación de conflictos hacia faltas más graves, pero no es improbable. Precisamente porque estas iniciativas de mediación tratan con conflictos que (todavía) no han llegado a juicio, la fiscalía les deja tranquilos. Algo más tarde, la policía organiza en varias ciudades programas de mediación comparables.

En 1997, se introducen en algunas zonas típicamente problemáticas los llamados centros de justicia comunitarios (*Justitie in de Buurt*). En esta iniciativa, la base multiorgánica de la seguridad ciudadana se combina con el foco en el contexto

local en el que aparece la delincuencia. La base dominante es que los delitos menores se podrían tratar con mayor eficacia en los centros de justicia comunitarios que no en todo un proceso penal. Esta iniciativa está inspirada, en lo concerniente a los barrios, en las «casas de justicia» francesas (*Maisons de la Justice*). No obstante, en el sistema francés la actuación del servicio fiscal es mucho más independiente que en los Países Bajos, donde trabaja muy estrechamente con la policía, el servicio de vigilancia de personas en libertad condicional, el departamento penal del Consejo de Protección de la Infancia y los programas de ayuda a las víctimas. Tanto los sistemas de mediación como los centros de justicia en los barrios han sido evaluados, pero en realidad se trata de iniciativas demasiado recientes para poder extraer conclusiones significativas.

La política de seguridad integradora actual parece bastante diferente de la política de prevención del delito de la década de 1980. Sin embargo, no se ha abandonado explícitamente ningún elemento de esta política inicial. Se han utilizado eclécticamente las teorías criminológicas para dar a las nuevas orientaciones políticas un poco de credibilidad científica. Por tanto, no podemos hablar de una teoría política real. Continuamente se llevan a cabo nuevos planes o, de repente, iniciativas equiparables reciben un nombre nuevo, restando transparencia a la práctica de la seguridad ciudadana. La competencia y la responsabilidad de los distintos miembros de la política de seguridad todavía no se han definido con claridad. Eso provoca conflictos internos, en los que parece que los organismos relacionados con la justicia penal, como la policía o el servicio de vigilancia a las personas que están en libertad condicional, estén más capacitados para establecer sus prioridades que los organismos sociales. Este planteamiento de hacer las cosas a tontas y a locas acarrea resultados incoherentes y no lleva a ninguna parte.

Los añadidos estructurales de la política de prevención de la década de 1980 se introdujeron para combatir la privación. Sin embargo, cuando encajaron en una política en que la prevención situacional e individual y la evaluación del riesgo son las directrices dominantes, también tienen que obrar de acuerdo con una ideología de control. Así, una cuestión importante en el establecimiento de una perspectiva de justicia social en seguridad ciudadana es cómo deberíamos estar tranquilos con el nuevo cariz integrador de la política. ¿No sería mejor reiterar el lema de Stan Cohen (1985) sobre las nuevas formas de control social: «centrémonos en hacer menos daño y no en hacer más el bien»?

## 5. REQUISITOS PARA UNA POLÍTICA JUSTA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Si no fuese porque durante la década de 1980 la crítica que recibió el despliegue policial condujo al derrotismo del «no funciona nada», que puso fin a cualquier potencial reestructurador que la criminología crítica pudiese haber tenido, prefería continuar «haciendo más el bien» (Van Swaaningen, 1997, 5-6). La razón actuarial de la evaluación de riesgos por sí misma, que a mi modo de ver es uno de los problemas más importantes en materia de justicia social, también proviene del concepto nihilista que ya no podemos hacer «el bien» y que deberíamos limitarnos

simplemente a prevenir «el mal». No obstante, seguramente sería más recomendable una posición utópica pero al mismo tiempo realista. Sin posibles utopías, nuestra sociedad se convierte, citando a Jürgen Habermas, en un desierto de banalidad y absurdidad. Adam Crawford (1998, 260-261) argumenta, además, que con un «eclipse del paradigma de prevención», la «intolerancia punitiva» (*penaholic intolerance*, como la llama en inglés) todavía tendrá menos competencia ideológica y seguramente se reforzará la industria del castigo. La idea del discurso de sustitución es que necesitamos una visión alternativa para encontrar una posible práctica alternativa.

### **5.1 Delincuencia, riesgo, alteraciones del orden, inseguridad, «rotura de cristales», necesidad, conflictos...**

El concepto de seguridad ciudadana generalmente está infravalorado y raramente cuestionado. Pero, ¿sabemos realmente a qué debe responder? Cuando a principios de la década de 1980 se lanzó la política administrativa de prevención de delitos como vanguardia en la justicia penal holandesa, la vaguedad conceptual de la nueva política se hizo patente de inmediato. Para los laboristas, la prevención de la delincuencia significaba una lucha contra la necesidad; para los demócratacristianos implicaba un nuevo atractivo para el comunitarismo, y para los conservadores liberales había de convertirse en medidas situacionales y tecnológicas (Van Swaaningen, 1995, 6). En el caso de Bélgica, Jean-Marc Piret (2000, 32) ha mostrado que esta vaguedad conceptual ha llegado incluso a permitir que la extrema derecha se apropiara del término «seguridad ciudadana» para llevar a cabo una petición de políticas de rigor y de tolerancia cero. En lugar de definirse políticamente de manera clara, lo único que queda es la política pragmática del «así ya va bien».

No está claro a qué tipo de conducta o problemas han de responder las medidas de seguridad ciudadana (De Haan, 1999, 253). En la práctica, básicamente tratan tipos distintos de delitos menores en la calle, pequeñas faltas, pero no está claro por qué motivo se ha optado por esta vía. Ni siquiera se mencionan alteraciones a gran escala del orden público (como el terrorismo, los conflictos étnicos), delitos graves, políticos u organizados, o bien problemas en el ámbito doméstico. Tampoco está claro por qué no se incluyen las cuestiones generales de habitabilidad que no implican un riesgo objetivo para la seguridad (como aparcar sobre la acera, los grafitis, el ruido, etc.).

Pongamos por caso que mejorar la calidad de vida, más que prevenir los riesgos o minimizar los riesgos objetivos para la seguridad, sea la clave de las políticas de seguridad ciudadana. En este caso, efectivamente, existirían buenas razones para evitar la palabra «delincuencia». La gente a menudo utiliza este término para etiquetar sensaciones bastante generales de ansiedad, irritación o insatisfacción (Fijnaut *et al.*, 1991). La delincuencia, en el sentido estrictamente legal de la palabra, es sin duda una parte del problema. Pero dado que tratar el problema de la delincuencia constituye una de las prioridades principales en la agenda política, todo el sufrimiento tiende a traducirse en términos de delincuencia. Eso, en cam-

bio, crea falsas expectativas sobre la justicia penal. Pero, por otro lado, evita que se puedan atribuir las responsabilidades al que le tocan realmente. Si la delincuencia es el problema, la policía es una de las entidades responsables de la intervención. Pero si el problema son los residuos, las viviendas derruidas o la violencia en las escuelas, las entidades responsables son otras: para este tipo de problemática, seguramente sería necesario una mayor inversión en servicios municipales de sanidad, mantenimiento y educación, más que en servicios policiales.

## 5.2 Sensación de inseguridad y erosión del espacio público

Las políticas de seguridad ciudadana se sirven de las encuestas sobre la sensación de inseguridad. En este capítulo, no puedo hacer mucho más que mencionar el problema de la fiabilidad limitada de estas encuestas en general y en lo que se refiere a delitos menos visibles —por ejemplo, en el ámbito económico o doméstico— en concreto. También sabemos que las cifras de ámbito estatal dicen muy poco sobre los problemas de seguridad en un barrio (necesitado) determinado. No obstante, el problema ya se presenta en el aspecto conceptual: ¿en qué se basa, de hecho, esta sensación de inseguridad? Willem de Haan (1989) ha distinguido los factores objetivos y los subjetivos. La inseguridad objetiva consiste en aspectos como niveles bajos de empleo y bienestar, necesidad relativa, un predominio de subculturas violentas y una cohesión social baja. La inseguridad subjetiva está determinada por el pánico moral, las victimizaciones anteriores, la percepción de la vulnerabilidad social y las condiciones de vida pobres. Esta primera distinción ya indica el gran alcance del problema de la seguridad. La cuestión es: ¿cómo se refleja en una política de seguridad ciudadana justa? Un enfoque demasiado restringido podría dejar escapar el problema principal. Y, en cambio, un enfoque mucho más amplio podría dar lugar a una política construida sobre arenas movedizas y, por tanto, poco eficaz.

El primer paso en el desarrollo de una visión alternativa de la seguridad consiste en descomponer el discurso dominante sobre seguridad. Los análisis macrosociológicos sobre la «muerte de todo lo social», la «sociedad del riesgo» i la «erosión del espacio público» podrían ser útiles. Quizá incluso podrían ayudarnos a identificar algunas de las causas básicas de (nuestra obsesión actual por) el miedo, el riesgo y la seguridad que sentimos. Koan Raes (1997) ha argumentado que, para sentirnos seguros, tenemos que percibir la calle como nuestro territorio natural. La estructura social actual, en la que sólo salimos de casa o de la oficina por un objetivo concreto, hace que nos autoexcluyamos de la vida social. En la era de la información, cada vez hay menos cosas por las que realmente debemos salir a la calle. En consecuencia, raramente conocemos a personas nuevas en un entorno anónimo. Por tanto, «el otro» siempre se convierte en un extraño y la ciudad, en un entorno hostil.

La reconstrucción del debate sobre la seguridad se podría fundamentar perfectamente en los intentos por contrarrestar estas tendencias. No obstante, parece aconsejable concretar al máximo. Hay maneras bastante simples de mostrar que el desarrollo social más profundo al que se refiere Raes, o las decisiones políticas en otras áreas, tienen sus consecuencias en la seguridad ciudadana. Recordando las

palabras del jefe de policía de Amsterdam, Jelle Kuiper: «En este país, para economizar, hemos eliminado prácticamente todos los medios informales de control social. Y ahora los estamos sustituyendo con la vigilancia por medio de cámaras: ¡la peor solución! Nada es más preventivo que la presencia de gente en la calle. ¿Y qué hacemos? Ponemos a un agente de policía detrás de un monitor» (*de Groene Amsterdammer*, 26 de enero de 2000, página 16). La política holandesa para las grandes ciudades está enfocada directamente a la recuperación del espacio público. Eso implica que calles y plazas deberían convertirse en espacios mucho más seguros a los que la gente se atreviera a volver. Pero, a su vez, habría que recuperar algunos espacios hasta ahora en poder del sector privado. Necesitamos lugares en los que podamos pasear libremente, sentarnos y hablar con otra gente sin que se nos obligue a consumir o sin que un agente de seguridad privado nos trate de sospechosos si considera que no tenemos suficiente dinero para pagar.

Eso sería sólo un ejemplo. El paso siguiente en nuestra reconstrucción del debate sobre la seguridad consiste en elaborar un inventario detallado de los diferentes tipos de miedos y problemas que existen. Y aquí será inevitable que se hagan juicios prescriptivos. En algún momento hay que decidir cuáles son los problemas «reales» que habría que tratar y qué es sólo pura intolerancia burguesa a la que la gente debería tratar de acostumbrarse. La pregunta de quién debería llevarlo a cabo, en qué debería basarse y cuál sería la entidad que debería responsabilizarse, todavía no tiene respuesta. Pero, aparte de formular respuestas concretas para problemas concretos, el discurso de sustitución sirve principalmente para ofrecer una visión alternativa sobre la seguridad que prepare el terreno para un nuevo enfoque.

### 5.3 ¿Un sistema de control de la delincuencia sin fronteras?

Sería discutible que los abolicionistas consiguieran lo que siempre habían querido. En las políticas de seguridad ciudadana, el discurso sobre la delincuencia finalmente está despenalizado. No obstante, es una victoria bastante ambigua. Efectivamente, tiene más ventajas analíticas y prácticas hablar de problemas concretos que hablar sobre una construcción social globalizadora como la delincuencia. Pero la ausencia de una delimitación clara de las prácticas y los problemas a los que debería responder la política de seguridad ciudadana, también ha creado un cierto control ilimitado de la delincuencia. Incluso cuando no está nada claro si unos cuantos jóvenes que se encuentran en un centro comercial constituyen o no un riesgo para la seguridad ciudadana, se les persigue bajo el pretexto de la prevención del delito. De hecho, existen ciertas formas de comportamiento indefinidas que actualmente están penalizadas. Y con eso abrimos la puerta al control arbitrario sin unos límites intrínsecos. Es precisamente a causa de estos peligros que el derecho penal clásico, con sus estrictas definiciones de los actos que constituyen delito, la sospecha individual y los medios de intervención legales, se estableció hace unos 200 años (Piret, 2000). El alcance de las políticas de seguridad ciudadana debe estar definido y controlado de manera más exacta. Las medidas punitivas que se incluyen en la seguridad ciudadana deberían estar sujetas a la clásica imposición de la ley; los elementos preventivos deberían juzgarse de mane-

ra individual. Estos, básicamente, residen en una distribución justa del mantenimiento de la seguridad en todos los segmentos de la sociedad y en una redistribución de los riesgos de victimización (De Haan i Van Swaaningen, 1995).

#### **5.4 La caída del Estado del bienestar y la penalización de las políticas sociales**

Por una vez, hablemos claramente. Es una desgracia que en una era en que muchos ciudadanos holandeses son más ricos que nunca y el sector privado vive un momento de máxima expansión, casi todo el sector público —salud pública, educación, bienestar, cultura— sea pobre de solemnidad. La justicia penal es uno de los pocos servicios públicos que está creciendo. Por tanto, no es una coincidencia que el sufrimiento social se traduzca en términos de delincuencia y que las políticas sociales sólo se puedan llevar a cabo bajo el pretexto de la prevención del delito. No obstante, es un movimiento retrógrado en el proceso de civilización que la política social ya no se pueda juzgar de forma individual, como la emancipación o el bienestar general. La asociación con la noción estigmatizante de delincuencia también es contraproducente para la obtención de los objetivos individuales de las políticas sociales. El predominio de los intereses económicos ha desplazado la conciencia de responsabilidad colectiva y la cohesión social a un segundo plano. La preocupación por la delincuencia está muy moralizada, mientras que el mantenimiento del bienestar está desmoralizado. Uno puede protegerse de todo y el que no lo haga será bajo su responsabilidad. El sistema actual en el que literalmente todas las cosas y todas las personas son juzgadas en función de su grado de utilidad es la peor amenaza para la justicia social.

Es realmente un éxito ideológico de veinte años de políticas neoliberales que las respuestas a la angustia pública sobre la delincuencia en la calle hayan sido formuladas de manera que las causas relacionadas con los caballos de batalla neoliberales como la individualización, la diferenciación salarial y la eficacia hayan quedado relegados a un segundo plano. Pero el «ciudadano calculador», el «Estado calculador, pero indiferente» y la caída del control social, que a menudo se consideran causas de la delincuencia, tienen efectivamente su origen en estos factores. También existe una relación entre la exclusión de varios grupos vulnerables del mercado laboral y las administraciones de bienestar, la aparición de la marginalidad urbana y los «marginados» estigmatizados y la delincuencia de calle (Engbersen, 1998). Jock Young (1999) explica el modelo actual de control y mantenimiento neoliberal mediante la metáfora de la bulimia social —un proceso mediante el cual las nuevas clases bajas primeramente son «engullidas» (es decir, integradas en el orden hegemónico) y después «devueltas» de nuevo (excluidas de la sociedad). Este proceso agudizará las diferencias entre las clases acomodadas y las nuevas clases bajas formadas básicamente por personas sin techo, parados de largo plazo, jóvenes de minorías étnicas, solicitantes de asilo y consumidores de drogas. El control de la delincuencia seguirá estas líneas y el escenario desastroso que presenta Mike Davis (1998) de Los Angeles podría convertirse también en una realidad en Europa. La política de seguridad actual es ambigua, porque incluye tanto

los elementos que agudizarán las diferencias sociales como los que las suavizarán. Las advertencias realistas sobre nuestra sociedad «bulímica» parecen el único medio de que disponemos para crear la base moral para un discurso de sustitución en lo que se refiere a este aspecto de la seguridad ciudadana. Debemos crear opciones prescriptivas en lugar de hacer tantos cálculos económicos.

### **5.5 Análisis de riesgos y riesgos de los estereotipos, la estigmatización y las anomalías secundarias**

238

Es imposible imaginar las prácticas policiales de hoy en día sin el análisis de riesgos. Se parte de la base que la policía debería hacer su tarea de la manera más eficaz posible. La policía utiliza a menudo la metáfora siguiente: antiguamente, un pescador simplemente se hacía a la mar con su barca y recogía el pescado que encontraba por el camino. Actualmente, primero elabora un mapa de las áreas en las que hay más posibilidades de pescar un determinado tipo de pescado y luego va a por él. Hay muchos tipos de delitos que no se pueden detectar sin un análisis de riesgos y una intervención proactiva previas, por ejemplo el tráfico internacional de estupefacientes o los delitos corporativos. No obstante, existe un problema cuando este método es (predominantemente) utilizado para analizar grupos que ya son vulnerables, como las nuevas clases bajas que he mencionado anteriormente. La asociación estereotipada de estas personas con la delincuencia se intensificará y todo el conocimiento que tenemos sobre el proceso de clasificación, el seguimiento, las anomalías secundarias sistemáticas y el criterio selectivo del sistema de justicia penal se pueden aplicar a las medidas de seguridad ciudadana. Pero todavía es más problemático que en este caso las personas no sólo se ponen en contacto con la policía exclusivamente si se sospecha que han cometido un delito, sino que incluso lo hacen porque se les ha dicho que han provocado «altercados».

Todo esto hay que tenerse en cuenta al evaluar los riesgos de seguridad en barrios necesitados y vulnerables. Clasificar un distrito determinado como «problemático» puede incluso llegar a empeorar el problema. Dado que nadie quiere vivir en un barrio problemático, todos los que pueden permitírselo se marchan y sólo se quedan los «realmente desfavorecidos», como les llama Julius Wilson. Es entonces cuando se forma el gueto. Cabe puntualizar, no obstante, que este peligro no reside en los programas de seguridad por sí mismos, sino en la lógica actuarial del control social en la que se hallan inmersos. Elaborar un mapa de las zonas en las que se concentran los problemas puede ser una manera de llegar a la solución. Pero utilizar este conocimiento de manera estigmatizante no lo es. Éste es, por tanto, un argumento más a favor de dar prioridad a la intervención social i de juzgar de manera individualizada en lugar de hacerlo desde el contexto general de control de la delincuencia.

### **5.6 Los «aspectos sociales»: comunidad, gobiernos locales y Estado**

En la práctica, trabajar de manera conjunta todavía es el punto débil de la política de seguridad ciudadana holandesa. Y en parte se debe a las estructuras buro-

cráticas inflexibles y a la confusa delimitación de las tareas, competencias y responsabilidades, pero también hay otros problemas más fundamentales. A escala estatal, las políticas de seguridad ciudadana tienen un carácter más estructural, desde que se incluyó en la agenda política la lucha contra la necesidad relativa. A escala local, por otro lado, este objetivo puede ser más difícil de conseguir. Hay muchos argumentos a favor de la opción de otorgar a las administraciones locales un papel en la coordinación de la seguridad ciudadana. Un punto importante en este aspecto sería crear un sistema más firme y receptivo. Pero, sin embargo, las administraciones locales se sienten bastante impotentes ante los factores estructurales y más determinantes de la inseguridad. Y, por tanto, existe el peligro de que los problemas irresolubles terminen en un segundo plano ya que, de hecho, las administraciones locales a menudo se ven obligadas a hacer mucho más de lo que les permite el presupuesto asignado. La política en las ciudades más importantes sólo ofrece solución a una parte de este problema. Incluso en otros aspectos diferentes de la necesidad y la integración, el grado de cooperación se reduce a los medios económicos y de personal. Tomemos como ejemplo las escuelas, que tienen un papel clave en la prevención del delito. Por regla general, apenas tienen los medios suficientes para hacer funcionar todas las clases y a veces incluso tienen que enviar a los alumnos a casa cuando un profesor se pone enfermo. Sencillamente no hay personal suficiente disponible para hacer un seguimiento de los problemas personales y de desarrollo que puedan presentar los alumnos. Además, otras entidades que antiguamente habían cuidado de los menores con dificultades se han quedado demasiado reducidas —o incluso se han eliminado, por motivos económicos— para poder hacer algo. En consecuencia, todo es responsabilidad policial.

Por tanto, no es nada extraño que la policía establezca la agenda de las iniciativas de seguridad ciudadana básicamente a escala local. Ponen sus prioridades en primer lugar y mueven las demás entidades a una posición dependiente (Goris, 2000, 91-9). Podrían convertirse en los «agentes de bolsa en información en la sociedad del riesgo», como apuntaron Richard Ericson y Kevin Haggerty (1997), porque aumentaban su capacidad mientras muchos actores sociales de la política de seguridad ciudadana eran eliminados por motivos económicos. Por tanto, podríamos volver a sacar el mismo argumento, pero desde una perspectiva diferente. Para que funcione la política de seguridad ciudadana, en primer lugar debemos invertir más en puestos de trabajo para jóvenes, trabajo comunitario, trabajo de calle y en escuelas. A largo plazo, el control social implícito funciona mejor que una orientación directa a corto plazo sobre la delincuencia y los índices de reincidencia.

## 5.7 Privatización

Es paradójico que las peticiones para aumentar la conciencia de comunidad se lancen en la época en que, uno tras otro, se están privatizando los servicios públicos. Para fomentar la conciencia de comunidad, deberíamos empezar a establecer servicios públicos que no estuvieran orientados a maximizar sus propios beneficios como prioridad principal. La privatización se ha ido abriendo paso gracias al argumento (difícilmente refutable por cualquier ciudadano corriente) de que

es una manera de reducir los gastos del Estado. Desde mediada la década de 1990, no obstante, este argumento se ha empezado a discutir por funcionarios y políticos e incluso por aquellos que en un principio lo defendieron. Ello puede haber tenido un efecto mitigador, pero la privatización de bienes colectivos ya ha llegado muy lejos. Ya tenemos un Estado bastante diferente del que teníamos; ahora el «gobierno desde la distancia» y la «sociedad de las redes de comunicaciones» se han convertido en lemas políticos bastante consolidados. Las consecuencias para el control de la delincuencia no las podemos tratar aquí (Crawford, 1998, 252-5). Pero, en cambio, volvemos a tener un ejemplo concreto: hay un problema bastante evidente de seguridad en las estaciones de ferrocarril. En su lucha encarnizada por aumentar la rentabilidad de la empresa, la Dutch Rail (Ferrocarriles Holandeses), tras ser privatizada, sustituye el personal en las estaciones más pequeñas por máquinas expendedoras de billetes. De este modo, otra vez se elimina también por motivos económicos un mecanismo importante de control social informal. Y los problemas adicionales de seguridad que son el resultado de esta medida deben contrarrestarse con la instalación de cámaras y la contratación de más personal de seguridad. Parece claro, pues, que estas medidas no mejoran el mantenimiento social de la seguridad de la comunidad.

Por otro lado, se produce la privatización de los propios organismos de justicia penal. Ya he argumentado que en los Países Bajos el control del espacio público se mantiene más en el ámbito colectivo que en Gran Bretaña. No sólo se introduce el vigilante municipal, sino también el asistente de policía —un miembro del cuerpo menos cualificado y retribuido, con menos competencias que un agente normal— para contrarrestar la tendencia de los ciudadanos honrados a contratar los servicios de una empresa de seguridad privada porque consideran que la vigilancia policial es demasiado escasa. No es que quiera opinar en contra de la industria de la seguridad privada, pero no deberíamos depender de ella cuando se trata del ámbito público. Porque en este ámbito, el mantenimiento de la seguridad debería ser responsabilidad colectiva y debería ser de tanta calidad que no sólo aquellos que se pueden permitir pagar una protección se sintieran seguros. Se trata de encontrar el equilibrio entre las áreas que necesitan un mantenimiento público de la seguridad y aquellas en que se pueda aceptar la vigilancia privada. La presencia policial visible actualmente se concentra en exceso en los centros de las ciudades más comerciales, mientras que las zonas más necesitadas también están más necesitadas de mantenimiento (policial o de otro tipo) de la seguridad ciudadana. Puestos a elegir en la esfera pública, las administraciones deberían concentrarse en los problemas de aquellas personas que no se pueden proteger de manera adecuada (De Haan, 1999).

## 5.8 Responsabilización y «propiedad»

No tiene nada de malo recordar a las personas su propia responsabilidad en materia de seguridad ciudadana. Esta responsabilización, no obstante, no funciona si las personas deben trabajar dentro de una estructura preestablecida, porque no disponen de los medios suficientes y deben obedecer a un control impuesto

(Garland, 1996). Las iniciativas cívicas de éxito no deberían adjudicarse a los profesionales justo cuando se pueden institucionalizar en un proyecto, lo cual sirve principalmente para expandir el mercado de la seguridad. Ni las administraciones que ofrecen poco apoyo ni las administraciones que llevan a cabo iniciativas cívicas no ayudan a implicar a los ciudadanos, ni a que se comprometan con la seguridad ciudadana, sino que les hacen desistir (Zoomer, 1993). La participación cívica activa y la confianza en las administraciones receptoras son requisitos previos para la justicia social. La responsabilización puede ayudar a lograr una seguridad ciudadana de rigor, pero no debería convertirse en una mera excusa para reducir la participación estatal en este aspecto.

## BIBLIOGRAFÍA

- BEIJERSE, Jolande uit; SWAANINGEN, René van. «Social control as a policy: pragmatic moralism with a structural deficit». En: *Social & Legal Studies*, vol. 2, 1993, pp. 281-302.
- BLAD, John. *Van zelfredzaamheid tot bemiddeling*. En: LISSEBERG; 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». En: id *The ecology of fear; Los Angeles and the imagination of disaster*. Nueva York: Holt & Co, 1998.
- ENGBERSEN, Godfried. «Sredelijke marginaliteit en criminaliteit». En: DEN HEUVEL, Grat van; SWAANINGEN, René van [eds.]. *Criminaliteit en sociale rechtvaardigheid*. Nimega: 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». En: *British Journal of Criminology*, vol. 36. 1996, pp. 445-471.
- GORIS, Peter. *Analypse 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 (no publicado), 2000.
- HAAN, Willem J.M. de. *Structurele determinanten van onveiligheid*. Den Haag: Sdu, 1989.
- HAAN, Willem J.M. de. *Sociaal beleid als structurele criminaliteitspreventie*. En: LISSEBERG, Ruller van; VAN SWAANINGEN. 1999, pp. 243-257.

- HAAN, Willem J.M. de; SWAANINGEN, René van. «Integrale veiligheid en justitiële moralisering; een reactie». En: *Justitiële Verkenningen*, vol. 21, n.º 8, 1995, pp. 89-92.
- HAUBER, Albert. *Situationele en individuele preventie*. En: 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*. Londres: 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*. Nimega: Ars Aequi Libri, 1999.
- PIRET, Jean-Marc. «Veiligheid en rechtsstatelijkheid; rechtsfilosofische en ideeënhistorische beschouwingen». En: *Delikt & Delinkwent*, vol. 30, n.º 1, 2000, pp. 31-49.
- RAES, Koen. *Het moeilijke ontmoeten; verhalen van alledaagse zedelijkheid*. Bruselas: 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 reschvaardig veiligheidsbeleid». En: *Justitiële Verkenningen*, vol. 21, n.º 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». En: ROBERT, Philippe; OUTRIVE, Lode van [eds.]. *Crime et justice en Europe II*. París: L'Harmattan, 1999, pp. 193-246; resp. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, n.º 5, 1999, pp. 191-244). La versión inglesa se puede obtener de los autores.
- 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.