

El ciudadano, el delito y el Estado

PHILIPPE ROBERT



AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quiero expresar mi agradecimiento a todos aquellos que han participado conmigo en las investigaciones que constituyen la base empírica de esta obra: Bruno Aubusson de Cavarlay, Hugues Lagrange, Marie-Lys Pottier, Pierre Tournier y René Zaubermañ. Al saldar esta deuda, no pretendo, por supuesto, hacerles responsables de las interpretaciones que yo he edificado sobre los resultados de nuestras investigaciones comunes.

Mi gratitud se extiende, por supuesto, al Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CNRS/CESDIP), un maravilloso marco de trabajo y de reflexión sobre el delito, y a su director, René Lévy.*

Esta obra debe mucho también a los estudiantes de mi seminario de tercer ciclo de sociología política en la Universidad de París X Nanterre. Se puede decir que ha sido, si no elaborado, sí al menos puesto a punto en este seminario, y tanto sus reacciones como sus reflexiones han sido una ayuda de gran valor. Asimismo, debo mencionar los foros que me han permitido comprobar la validez de algún aspecto de este libro, especialmente las universidades de Angers, Barcelona, Lieja, Montréal, São Paulo o March Bloch de Estrasburgo II, la École nationale de la magistrature, la Fundación Rey Balduino, el Institut des hautes études judiciaires y el de hautes études de la sécurité intérieure, y finalmente la Maison des sciences de l'homme de París.

*Mis socios del Groupe européen de recherches sur les normativités (CNRS/GERN)** encontrarán tal vez en estas páginas el eco de alguno de nuestros debates o discusiones.*

Quisiera mencionar toda la ayuda que me han aportado René Zaubermañ, que ha accedido a releer el conjunto del manuscrito, Marie-Lys Pottier, quien ha puesto a punto las tablas y figuras, y Bessie Leconte, encargada del aparato de referencia y la verificación del manuscrito.

El resto de mi gratitud es para aquélla con quien camino desde hace tanto tiempo.

* Centro de Investigaciones sociológicas sobre el Derecho y las Instituciones Penales.

** Grupo Europeo de Investigaciones sobre las Normatividades.

PRESENTACIÓN

LEYENDO A ROBERT EN ESPAÑOL

1. Por qué la traducción de este libro

El libro que el lector tiene en sus manos es la traducción de una obra publicada el año 1999, en lengua francesa, por la editorial suiza Droz. El hecho de traducirla se debe, no tan sólo al interés que la misma tiene desde el punto de vista científico, sino también a la firme convicción de su utilidad para un público de habla hispana.

Sociólogo y jurista, Philippe Robert es director de investigaciones del CNRS (*Centre national de recherches scientifiques*) y profesor universitario. Autor consagrado y sobradamente conocido en ambas disciplinas, su prolífica trayectoria está plagada de obras caudales para la comprensión sociológica y jurídica de la criminalidad en Francia y en Europa. Es, además, impulsor infatigable de laboratorios científicos y de redes europeas de investigación. Fue fundador en 1969 y director hasta 1990 del CESDIP (*Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales*), y dirige, desde su fundación a mediados de los años ochenta, el GERN (*Groupe européen de recherches sur les normativités*), red científica europea que reúne a más de cuarenta centros y a un gran número de expertos que trabajan sobre las normas, la desviación y la delincuencia en diez países de Europa (Bélgica, España, Francia, Italia, Países Bajos, Alemania, Portugal, Polonia, Reino Unido y Suiza).

2. Mirando hacia atrás con la vista puesta hacia adelante

En esta obra,¹ Robert enfoca la comprensión del fenómeno de la criminalidad a través de una reconstrucción cronológica del mismo que intenta ir a las fuentes de una sociología de la delincuencia, considerada ésta como parte de la disciplina sociológica.

1. En lo sucesivo, las citas de páginas de esta obra se refieren a la presente edición.

Sólo con la inserción de la primera en la segunda se logra establecer un verdadero marco de referencia para analizar la criminalidad.

Se trata, por decirlo muy escuetamente, de no dejarse sorprender por un pensamiento lineal; de no dejar, como el mismo autor expresa, que el árbol nos impida ver el bosque. Ciertamente, hay un problema de seguridad en nuestra sociedad, pero, ¿Cuál es? ¿De dónde viene? El libro constituye un itinerario para el descubrimiento del sentido actual del concepto de seguridad y de los problemas relacionados con el crimen, ubicado social y temporalmente. Si queremos saber cómo se desarrollan tales fenómenos en un modelo de Estado que reclama para sí el monopolio legítimo de la violencia a cambio de encargarse de castigar a quienes la usan para su propio provecho, habrá que analizar cómo se define la violencia, qué es definido como crimen en cada momento y qué relación se establece entre ciudadano y Estado a la hora de dar una respuesta al problema que representa la existencia de conductas que transgreden la norma. Todo ello analizando al mismo tiempo si los debates actuales (sobre la/s violencia/s, la seguridad, etc.) constituyen realmente una discusión sobre las causas, o se limitan meramente a un análisis coyuntural y superficial sobre los efectos.

El punto de partida se establece sobre la base de algunas constataciones. Las quejas de los ciudadanos respecto a la inseguridad han aumentado notablemente. En cambio, se produce un descenso generalizado de los resultados positivos en lo relativo al tratamiento de tales demandas y quejas por parte de los poderes públicos. El riesgo parece aumentar, tanto en lo relativo a la inseguridad, que se halla cada vez más en el centro de los debates públicos, como en lo que se refiere a la exasperación de la respuesta represiva, que se basa en recetas carcelarias y policiales. Analizar cómo se ha llegado a esta realidad es el objetivo de la primera parte del libro.

Como se indica ya desde el mismo enunciado del título, se trata, ante todo, de ver de qué modo se desarrolla el fenómeno de la criminalidad en el Estado moderno. El control social basado en las interrelaciones e interdependencias de inmediatez y proximidad es propio de las comunidades locales tradicionales, pero el crecimiento social y las modificaciones socioeconómicas (el paso de una sociedad rural a una sociedad urbana, el aumento del anonimato...) diluyen estas micro-sociedades que mantenían la primacía del control social comunitario frente al del Estado. Éste va entonces adoptando lentamente una posición hegemónica y fundamenta su poder sobre el ejercicio del monopolio de la violencia, al tiempo que transforma el espacio social en una dicotomía entre lo público y lo privado. En este momento, para ocuparse sustancialmente de lo primero, nace la policía moderna.

Tales transformaciones sociales generarán asimismo problemas de seguridad pública (cuyo núcleo duro se inicia a finales de los años cincuenta) que han propiciado las percepciones actuales sobre la violencia física y las llamadas violencias urbanas, así como el auge, en los años setenta de la llamada «inseguridad». Estos últimos elementos, según Robert, deben ser tenidos en cuenta, pero no alcanzan a explicar el desajuste social que se produce en la actualidad entre el ciudadano y el Estado en materia de seguridad, y

cuyos orígenes sólo pueden ser hallados remontando la corriente (89) hasta llegar al análisis de las «depredaciones», término que Robert define del siguiente modo: «Llamo así al conjunto de los robos y hurtos, aunque prescindo de la connotación de confrontación brutal que tiene este término, ya que la violencia ocupa un lugar muy reducido en el conjunto de estas sustracciones, que se caracterizan en la mayoría de casos por la ausencia de enfrentamiento entre autor y víctima. Conservo, por el contrario, la idea de una apropiación forzada de bienes ajenos».

Para el autor, las depredaciones constituyen el origen del desajuste y se hallan en la base del fenómeno de la inseguridad. En este punto se constata el divorcio entre las políticas penales institucionales (enfocadas hacia las violencias y cada vez menos eficaces y activas ante los ataques patrimoniales) y la expectativa/demanda de seguridad de los ciudadanos que reclaman no ser víctimas de tales delitos que afectan a lo más profundo del sujeto en su relación con lo social y su concepto patrimonial. Las depredaciones serían pues el fenómeno originario sobre el que los demás vendrán a sumarse (113).

El decaimiento de la adhesión a las normas, el interés que ofrecen los productos del crimen fácilmente «colocables» —debido al anonimato— en los mercados de objetos robados y la oportunidad, es decir, la facilidad de acceso a tales bienes, se suman para favorecer el auge de las depredaciones.

Todo ello se complica a lo largo del último cuarto de siglo con la precarización laboral y la deslegitimación de las normas estatales (por pérdida de eficacia y de confianza social) que van a conllevar un incremento de la violencia.

El anonimato favorece la depredación, ya que, si bien hace incrementar las denuncias (por remisión a los poderes públicos de la solución del caso del que el ciudadano ignora todo), dificulta la reacción pública y en especial la policial. En este punto queda abierta la pregunta de por qué las fuerzas públicas, teniendo los medios técnicos para la resolución, no los utilizan. No suele haber inspecciones oculares ni toma de huellas dactilares en la mayoría de robos o de hurtos menores en los que el delincuente deja a menudo clarísimos rastros, pero cuya investigación «no sale a cuenta» en tiempo ni en medios ni en recursos humanos. No es un problema, la mayoría de las veces, de falta de medios técnicos, ni de desinterés genérico de los poderes públicos frente a determinada tipología delictiva, sino de una concepción determinada de cierta economía del crimen.

La segunda parte del libro está destinada a analizar dos cuestiones esenciales. En primer lugar, se plantea si el mercado ha reemplazado, o está reemplazando, a los poderes públicos como promotor de seguridad y si es así, por qué se produce esta sustitución. Una de las principales constataciones en este punto es el desarrollo de un mercado de la seguridad, pero que aparece más adaptado a las necesidades de empresas y organizaciones que a las de los particulares.

En segundo lugar, Robert presenta los elementos que explican por qué el Estado no se hizo cargo de la magnitud del problema iniciado en los años cincuenta y contempló pasivamente cómo la inseguridad vinculada al delito crecía durante los años sesenta y setenta. Si en las dos últimas décadas el Estado ha tratado de recuperar terreno, no está

claro que el resultado haya sido suficiente. Las estructuras estatales y, en concreto, las policiales han demostrado estar mal adaptadas a los cambios recientes y, como dice Robert, «al dar la espalda a la seguridad pública, los poderes públicos ha dejado que se creara un hueco propicio a la cristalización de la inseguridad» (233).

Una última puntualización, a mi entender fundamental: Robert, como ya se ha señalado, es profesor desde hace muchos años y ello se traduce en una voluntad de claridad didáctica muy de agradecer en una obra que, por su alcance y profundidad, podría plantear problemas de lectura. Es evidentemente el producto de una persona con largos años de enseñanza, que se preocupa por lograr un efecto pedagógico, una fácil lectura, sin por ello renunciar al rigor ni hacer concesiones al lenguaje. Ello sólo se logra cuando, como es el caso, el relator tiene claros y domina todos los aspectos del relato. El esfuerzo de comprensión se reparte así entre el lector y el escritor. Basándose en la formulación directa de preguntas aparentemente elementales (cuya sencillez esconde el saber hacer del científico capaz de plantear los interrogantes precisos), el texto se apoya en una metodología rigurosa y estricta, que allana buena parte de la complejidad del tema, demostrando una vez más que cuando las ideas fluyen claras su visualización aparece simplificada, casi evidente. De hecho, la mera lectura de las hipótesis formuladas al inicio de cada una de las dos grandes partes de que consta la obra, conjuntamente con el índice de capítulos, constituye ya de por sí un resumen del libro.

Una bibliografía amplia y meticulosamente elaborada trata de corroborar y sostener cada afirmación, cada idea sugerida y no desarrollada. Además, sendos índices, de nombres y temático, permiten una buena ubicación en el texto y un retorno al mismo para la eventual consulta de aspectos concretos o sectoriales. El esfuerzo, pues, por una escrupulosa metodología y unas formas de trabajo precisas son así patentes en esta obra, facilitando con ello enormemente su lectura.

Pero no basta con estar más o menos de acuerdo con lo expuesto en esta obra. A través de ella Robert nos plantea un doble reto: por una parte, propone la reflexión sobre nuestra sociedad, sus problemas y sus fantasmas en relación con la seguridad, a partir de la aceptación de lo evidente, pero no siempre manifiesto ni manifestado. Por otra, nos sugiere el rigor de no creer a pies juntillas en sus argumentos y sus tesis, sino de tratar de comprobar, por cuenta propia, su veracidad y la posibilidad de aplicarlos a cada realidad. Por ello vale la pena intentar una lectura de sus propuestas en clave española.

3. Una lectura en clave española

3.1 El espejismo del Estado de bienestar

A partir de la búsqueda primaria del origen del Estado como garante de seguridad, Robert desarrolla planteamientos generales adecuados al modelo de Estado moderno, pero poniendo énfasis, naturalmente, en su plasmación en el entorno francés. Ello, no

obstante, no impide que su análisis se pueda confrontar con otras realidades; por ello propongo una lectura en clave española.

Lo primero que cabe constatar es que, históricamente, el Estado español se ha situado reiteradamente al margen del Estado moderno, realidad que se agravó en la segunda mitad del siglo pasado y que no le permitió disfrutar del famoso Estado de bienestar. Una absurda y cruel dictadura lo impidió, creando en su lugar un Estado patrimonial, que si ciertamente atravesó diversas etapas a lo largo de sus largas cuatro décadas, ninguna de ellas es equiparable a tal modelo de Estado. Tal circunstancia singulariza el caso español —cabría incluso decir el caso ibérico, dado que Portugal se hallaba en parecidas circunstancias— ya que en ese tiempo, la mayoría de los Estados europeos occidentales, superado el trauma de la Segunda Guerra Mundial, siguieron procesos de mayor homogeneidad histórica, política y social, caracterizados todos ellos por el común denominador del marco constitucional del Estado social y democrático de derecho.

La recuperación de la democracia y el marco constitucional sólo se produjo, en el Estado español, a finales de la década de los setenta, en la que voluntad, ilusiones, inexperiencia, problemas y soluciones aparecieron de pronto como un *totum revolutum* cuya digestión requirió de un cierto tiempo. Los años ochenta pueden significarse por la suma de tres grandes ejes:

- la transición política desde el Estado totalitario franquista hacia el actual Estado democrático;
- la imperiosa necesidad de transformar la economía mediante la drástica reconversión de amplios sectores, tanto a efectos de mercado interior como de convergencia europea;
- La necesidad de subir al tren en marcha de la transición europea, que se dirigía desde la Comunidad Económica Europea hacia la Unión europea.

En este contexto, cabe afirmar que vivimos la recepción, euforia y crisis del Estado del bienestar en apenas una década. Tal efímera y fugaz vivencia —tanto que cabe pensar si fue cierta— vino aparejada con la euforia de los primeros años de la democracia, pero pronto dejó paso a la cruda realidad de tener que gobernar unos recursos limitados y vinculados a la situación y necesidades generales de Europa.

Por otra parte, si bien es cierto que se produjo una situación de estabilidad política de la mano del partido socialista, ello supuso al mismo tiempo una fuerte inestabilidad ideológica. Las políticas progresistas en lo social se veían solapadas por unos planteamientos liberales en el ámbito económico. Tal dualidad acabó por determinar una importante ruptura entre el discurso de corte socialista y los actos del gobierno.

En lo que se refiere a los aspectos de seguridad, esta etapa vino marcada por la imposibilidad o la incapacidad de realizar reformas profundas en el seno del Ministerio del Interior. La timidez a la hora de abordar cambios en las fuerzas y cuerpos de seguridad hizo que, junto a personas verdaderamente comprometidas en la modernización de

la policía, se mantuviera —a veces en posiciones de privilegio— a sujetos que conservaban métodos e ideología claramente franquistas. Por otra parte, la obsesión casi exclusiva por el problema del terrorismo provocó la desatención de otros ámbitos de la seguridad, cuya incidencia real en la vida cotidiana de los ciudadanos era mucho mayor. Apareció de este modo una percepción de inseguridad que, a pesar de ser en muchos casos un fenómeno meramente subjetivo, hizo mella en una población desinformada.

La etapa socialista terminó con la victoria, en 1996, del derechista Partido Popular. Ésta se forjó, en buena parte, sobre la base de un balance económico positivo en el ámbito europeo y de un discurso de regeneración moral y de anticorrupción, muy próximo, desde esta óptica, al que el propio partido socialista había utilizado para ganar las elecciones de 1982. Los problemas surgidos en el ámbito de la seguridad fueron hábilmente utilizados por el aparato electoral de los populares, fuertemente secundado por una dura campaña mediática, para acosar y derribar a un gobierno socialista que no había sabido o podido impedir el latrocinio y fuga del director general de la Guardia Civil, el asesinato de dos supuestos terroristas a manos de los cuerpos de seguridad o la existencia de un grupo terrorista con implicaciones del propio Ministerio del Interior.

Pero con el gobierno popular reaparece, si cabe con más fuerza, la obsesión monotématica por el terrorismo y un discurso centrado en la fuerza del Estado y su potencial de uso de la violencia coactiva como medio privilegiado para resolver los conflictos de la seguridad. Si los socialistas mantenían, al menos formalmente, un discurso securitario basado en la prevención y provisto de ciertos «toques» asistenciales —a pesar de tolerar algunas prácticas que lo negaban de hecho—, los populares plantean de modo descarado un discurso de orden que sofoca el aspecto asistencial en favor de las políticas y las estrategias exclusivamente policiales.

La irrupción del fenómeno de la inseguridad, que Robert sitúa a mediados de los años setenta (78) en el marco de una evolución del Estado de bienestar hacia formas más neoliberales, se retrasa en diez años para el caso español. Por una parte, hasta principios de los años ochenta no se logra destapar parcialmente todo aquello que la censura, el engaño y la sofocante coacción del aparato de Estado franquista había ocultado o «maquillado» de manera sistemática. Informaciones inexistentes o falsas sobre la criminalidad real, datos nada fiables sobre tasas de delincuencia, esperpénticos índices de resolución de delitos cercanos al 100%, convierten cualquier análisis de la época basado en tales fuentes en pura especulación. Por otra parte, España se incorpora a Europa con un pasado diverso al de la mayoría de Estados; sin haber hecho una auténtica revolución industrial durante el siglo XIX y sin haber tenido un Estado de bienestar durante la segunda mitad del siglo XX.

A ello hay que añadir un escaso poder adquisitivo de los españoles, que les impedía un acceso real y generalizado a bienes de consumo susceptibles de ser sustraídos. Aunque tal posibilidad empezó a materializarse en el tardo-franquismo, el régimen ocultó celosamente que hubiera un incremento de la criminalidad.

Por ello parece posible afirmar que la seguridad y sus políticas convergen en buena medida con las europeas de las dos últimas décadas, pero si los problemas actuales pue-

den considerarse semejantes, el pasado es distinto y la tradición y percepción políticas y ciudadanas también. Sin entrar en maniqueas consideraciones al respecto de si ha sido para bien o para mal, tanto la integración europea como las especificidades españolas han influido sin duda en la seguridad y eventualmente, caso de existir, en sus políticas. Por lo mismo puede hablarse de una casi total ausencia de investigación y conocimiento de ambas.

3.2 *La democracia española y la «glocalización»*

Si la transición española se vio en la necesidad de desarrollar al mismo tiempo un modelo político democrático en el interior y un modelo de participación en la estructura económica y política europea, durante los últimos años el gran reto ha sido la inserción del Estado en un contexto globalizado. Como señala, entre otros, Habermas (2000), se está produciendo un fenómeno de redefinición de los espacios, que tienden a transformarse en globales y/o locales, o lo que es lo mismo, en subnacionales y/o supranacionales. Si tomamos como unidad de referencia el espacio-nación, ello supone una alteración de sus límites y funciones clásicos. Afecta directamente a conceptos tan fundamentales como el de soberanía. Si el espacio Estado nación se revela demasiado pequeño ante los nuevos flujos sociales, económicos y tecnológicos, se muestra en cambio demasiado grande para gestionar o representar la creciente diversificación y diversidad que aparece en su seno, dejando así un espacio emergente al ámbito local (Borja y Castells 1999, p.18). Para señalar claramente esta realidad de un Estado-nación en fase de explosión/implosión, algunos autores utilizan la expresión «glocal».²

En el ámbito global, se ha generado un importante debate orientado a tratar de dilucidar hacia qué forma de estructura supranacional hay que dirigirse (un Estado mundial, formas federalizantes, un imperio dominado por un solo Estado u otras fórmulas). En el ámbito local por su parte se ha producido en Europa un amplio desarrollo municipal y regional.

La otra gran consecuencia de la globalización es la creación de nuevos espacios dominados por lógicas no estatales y de raíz económica ligada a conceptos de corte capitalista neoliberal. Ello implica, como ya hemos visto, una relectura (en forma de crisis) del Estado asistencial. En este contexto, el Estado se debate entre un intento de recuperar terreno recobrando protagonismo político y la necesidad de dejar paso a las nuevas exigencias económicas y geoestratégicas que tienden a prescindir de él en aras a la creación de mega-mercados, la reestructuración de las redes de producción-distribución, la creación de uniones políticas federalizantes o la emergencia de un supra-Estado de corte

2. Este término, utilizado por Beck (1998, 77 y ss.) es según este autor atribuible a Robertson (1995). Ha sido asimismo retomado por Dahrendorf (2002, 31 y ss.).

neoimperial. Cualquiera que sea el resultado de la pugna, lo que parece claro es que el gran perdedor, por ahora, es el llamado Estado de bienestar o Estado social.³

Dicho Estado se está transformando y su evolución lo lleva hacia modelos más privatizados, más actuariales y más descentralizados, como consecuencia de su drástica limitación de recursos y de la tensión a la que se ve sometido, tanto desde el ámbito macro de la globalización como desde el ámbito micro de lo local.

Esta redefinición de espacios plantea graves problemas en el plano de la seguridad, concepto que se halla, desde sus orígenes modernos, vinculado a la forma del Estado nación y a través de ella, a la idea de soberanía. La aparición de ámbitos macro-securitarios, de tipo supra-estatal como el espacio policial europeo, han hecho de las seguridades nacionales una cuestión multilateral. La emergencia de un planteamiento de seguridad europeo ha abierto un gran número de interrogantes sobre sus mecanismos operativos y de control. En la esfera de lo global, aparecen políticas claramente represivas vinculadas a grandes temas securitarios (terrorismo, drogas, libre circulación y extranjería, crimen organizado, violencias...) y se ha abierto un amplio debate sobre los riesgos derivados de la construcción de una Europa fortaleza en lugar de una Europa de los ciudadanos. Como señala Monet (1993, p. 298): «Si importa que la Europa de la libre circulación no sea la Europa de las inseguridades agravadas, no es menos esencial que la Europa de los policías no se haga contra la Europa de los ciudadanos».

En la distribución de roles entre los diversos Estados, España, por su situación geográfica y económica, debe asumir preferentemente el perfil «policial», centrado en temas como la seguridad, el tráfico de drogas (España se consolida como un punto importante de entrada de determinadas organizaciones dedicadas al narcotráfico) o la inmigración ilegal. En este marco, por ejemplo, se promulga la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, de derechos y libertades de los extranjeros en España. Hay que señalar que el contenido de la norma no se corresponde con el título de la misma, sino que responde a una política de fuerte control de la entrada y permanencia de extranjeros en nuestro territorio. Por otro lado, se trata de una regulación que respondía a las demandas europeas de cierre de fronteras y que homologaba la legislación española a la del resto de países de la comunidad europea (Silveira y Bodelón 1992, p. 177) siguiendo los parámetros del naciente espacio europeo de seguridad (Trevi-Schengen). Con posterioridad, esta legislación se ha vuelto cada vez más rígida mediante textos sucesivos (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre).

A partir del año 2003, se incorporará además como comparsa en una política internacional antiterrorista marcada por EEUU —en buena medida enfrentada a la opinión mayor-

3. A los efectos de este trabajo, utilizo ambos términos como sinónimos, en el sentido en que el Estado social de derecho sirve de base al modelo neocapitalista del *Welfare State* (Díaz 1979, 106)

taria de los Estados de la Unión Europea— que retoma el viejo argumento del amigo-enemigo del filósofo alemán Carl Schmitt, ya empleado por los autoritarismos del siglo xx. A dicha postura se le añade el soporte retórico de que la guerra contra los efectos del terrorismo admite cualquier medio y justifica excluir el debate sobre sus causas. Con ello, se vuelve al concepto de enemigo interior-exterior y a una confusión que se creía ya superada en entornos democráticos, entre el papel de la policía y el de las fuerzas armadas.

Por otra parte, pero simultáneamente, el reclamo de una mayor atención a las necesidades de una seguridad vinculada a los ciudadanos y a sus demandas básicas ha desarrollado un creciente interés por los aspectos micro-securitarios, en un espacio local que se reclama para sí el ámbito de lo asistencial, de la solución de problemas, de la mediación, etc. Pero al mismo tiempo se consagra también como el espacio de las inseguridades de la pequeña delincuencia, del riesgo y de los miedos de los ciudadanos.

Las respuestas a tal dualidad se plasman en los planteamientos «blandos», como la policía comunitaria o de proximidad, o los «duros» y traumáticos de tolerancia cero. Mientras que los primeros pretenden incrementar la seguridad a partir de la aproximación de la policía a los ciudadanos, el uso de técnicas de patrulla urbana en diálogo permanente con los ciudadanos (de los que obtiene información al tiempo que les genera sensación de seguridad) y la apuesta por la prevención/proactividad, los segundos se basan en la presión férrea aplicada a ciertos espacios ciudadanos, la dureza de las sanciones, una cierta permisividad a la rudeza policial y un eficazismo a toda prueba, fundado en principios de represión/reactividad.⁴ Pero a pesar de las diferencias técnicas, relacionales e incluso ideológicas que separan a ambos modelos, los dos tienen en común la voluntad de resolver problemas ciudadanos relacionados con la seguridad en espacios y colectividades locales (y por tanto infra-estatales) a partir de una intervención policial capilar.

Se va definiendo así, también en el terreno de la seguridad, un ámbito «glocal» que evidencia la indisociable complementariedad de lo global con lo local. Apenas se profundiza en fenómenos de alcance local, como pueda ser un problema de tráfico de drogas o de prostitución, o de robos en domicilios, aparece tras ellos, con extraordinaria frecuencia, una dimensión global ligada a grupos organizados transnacionales de narcotráfico, trata de seres humanos o redes criminales de otra índole. Los problemas saltan así a menudo de lo local a lo global y viceversa, dejando al Estado un papel secundario de mero intermediario y gestor. Ello obliga a una revisión de los límites y campos de la intervención estatal, lo que conlleva dificultades de ajuste, legitimación, control, eficacia operativa, etc.

De modo sintético, se puede apreciar una tendencia, en el ámbito de lo global, al desarrollo de políticas cada vez más claramente represivas, mientras que lo local se quie-

4. Para una idea básica de tales planteamientos puede verse: Brodeur (1998), Crawford (1997, 1998), Ferret y Ocqueteau (1998), Jankowski (1993), Normandeau (1994, 1998), Stauffer (1999), Taqin-Eddin y Macallair (1999) y Wilson y Kelling (1982).

re asimilar a lo asistencial, pero no consigue mostrarse exento de postulados represivos basados en la explotación (no siempre honesta) de las inseguridades, la pequeña delincuencia y los miedos de los ciudadanos, por parte de quienes se constituyen en generadores de opinión, de políticas o de prácticas en este ámbito.⁵

Esta situación, que fuerza en muchos casos a los Estados europeos a reestructuraciones políticas y administrativas, se adapta en cambio, al modelo político constitucional surgido de la transición española.

La Constitución española, como reacción al centralismo franquista y recuperando la tradición descentralizada de etapas históricas anteriores, establece un modelo político-administrativo en tres niveles: estatal, autonómico y local. La Carta Magna, según el propio Tribunal Constitucional, debe ser interpretada a la luz de los estatutos de autonomía de las diversas comunidades autónomas. Su conjunto constituye el denominado «bloque de constitucionalidad».

El modelo cuasi federal que dicha estructura refleja da suma importancia a los niveles autonómicos y locales. Las comunidades autónomas pueden, si así lo desean, asumir un buen número de competencias y alcanzar con ello un importante techo de autogobierno. Los entes locales, que gozan de plena autonomía disponen también de un alto grado de gestión. Se instituyen así tres esferas del Estado: el gobierno central, los gobiernos autonómicos y los gobiernos municipales. La capacidad que disponen estos dos últimos niveles a la hora de asumir responsabilidades permite hablar de distintas velocidades y niveles de desarrollo competencial. Como elemento cohesionador de los tres niveles, hay que apelar, en primer lugar, a la coordinación y a ciertas normas generales de armonización. Pero la existencia de un nivel estatal con posibilidades de coordinar un engrace del Estado español en las políticas de seguridad transnacionales, al tiempo que un desarrollo policial potente en el territorio por parte de las policías autonómicas y locales, con un adecuado reparto competencial, debería ser interpretado como un elemento enriquecedor y especialmente adaptado al fenómeno de la «glocalización», en lugar de ser visto con un recelo centralista anclado en el pasado, en viejos modelos de Estado-nación.

En síntesis, Estados como el italiano, el belga, el holandés y, en menor medida, el inglés y el francés, o por otros motivos (la reunificación) el alemán, han tenido que hacer esfuerzos políticos, de normativa, de estructura y de gestión para adecuar sus sistemas policiales y de seguridad a la realidad «glocal». En el caso español, la modernidad de su constitución como Estado democrático y su estructuración administrativa, territorial y policial permiten ahorrarse tales esfuerzos. Basta ver sin ceguera y sin obsesiones retrospectivas la riqueza existente, ciertamente no exenta de una enorme complejidad, pero

5. Para un análisis de las políticas de seguridad y prevención en la Europa de los años noventa, puede verse la *Revista Catalana de Seguretat Pública* (2002).

justamente por ello tremendamente cargada de posibilidades. Pero para ello es preciso construir una verdadera cultura, a todos los niveles, de elaboración, ejecución y evaluación de políticas de seguridad.

4. Prevención y seguridad en la España de los años noventa

Como ya hemos señalado, el marco político surgido de la transición española comportó la distribución de competencias en materia de prevención y de seguridad entre los tres niveles administrativos. Sin embargo, la cantidad y exclusividad de las competencias asumidas no fue la misma en el ámbito social que en el de la seguridad. En concreto, en la década de los ochenta las administraciones local y autonómica asumieron más competencias en el campo de la protección social que en materias relacionadas con la seguridad. Esto provocó que las políticas sociales no fueran homogéneas y no estuvieran coordinadas en todo el Estado y que no se articularan mecanismos de conexión con el ámbito de la seguridad que, en cambio, había quedado mayormente concentrado en el poder central. En definitiva, esta década se caracteriza por la andadura separada de las políticas sociales y de las políticas de seguridad. Estas últimas, además, se identifican claramente con la evolución del modelo policial, que sufre un problema de indefinición y de falta de regulación. Ello ha influido, sin duda, en las políticas de seguridad.

La Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad⁶ no se aprobó hasta 1986, es decir, ocho años después de la fecha de promulgación de la Constitución. En este ínterin, el aparato policial se desarrolló dentro de un marco normativo que se correspondía con el modelo policial de corte centralista de la etapa política anterior, pero que no cubría el verdadero desarrollo de los acontecimientos reales. En este período, y al amparo de las directrices constitucionales, aparecen o reaparecen algunas policías autonómicas (País Vasco, Cataluña y Navarra) y se revitalizan y potencian las policías municipales ya existentes a partir de la voluntad de los nuevos consistorios democráticos de disponer de una fuerza de seguridad más cercana al ciudadano. A falta de un marco concreto, tales policías y sus responsables políticos desarrollan modelos propios mientras las policías estatales parecen sufrir de una cierta parálisis.

Desde el punto de vista de los cuerpos policiales los años ochenta representan un período confuso donde cada una de las administraciones a las que la Constitución encarga estas tareas (el Estado, las comunidades autónomas y los municipios) desarrolla un modelo policial diferente y, frecuentemente, solapado con los otros. Desgraciada-

6. Hasta esa fecha regía la Ley 55/78 de policía, de 4 de diciembre. Se trataba de una norma preconstitucional que resultaba insuficiente porque no contemplaba cuestiones básicas del modelo policial sancionado por la Constitución como la articulación de una policía judicial independiente del ejecutivo o el desarrollo de un aparato policial en tres niveles administrativos distintos (estatal, autonómico y local).

mente, la esperada Ley Orgánica 2/1986, de fuerzas y cuerpos de seguridad no resolverá este estado de confusión (Recasens 1986; Muñagorri 1987).

Por su parte, la justicia, elemento esencial en la articulación de las políticas de seguridad, estaba inmersa en su propio proceso de reestructuración y democratización en un momento en que, por otro lado, se le acusaba de graves problemas de lentitud e ineficacia (Giménez-Salinas y Funes 1992, p. 93). En este marco la Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad, interpreta de manera extremadamente restrictiva el mandato constitucional (art. 126 CE) y la regulación que había establecido la Ley Orgánica del poder judicial promulgada el año anterior (art. 444), configurando una policía judicial centralista y con una fuerte dependencia del poder ejecutivo.

El marco jurídico-político-constitucional y su desarrollo están pues en el origen de la división de competencias en materia de prevención y de seguridad entre los tres niveles administrativos. No obstante, la cantidad y la intensidad de las competencias distribuidas y asumidas durante la década de los ochenta no fueron las mismas en el ámbito de la protección social (bastante descentralizada) y en el de la seguridad (muy poco o mal descentralizada). Se consagró así una diferencia mucho más manifiesta que en la década anterior entre las políticas sociales y las de seguridad. Además, las políticas de seguridad se identifican cada vez más con la evolución del modelo policial (Recasens 1996, p. 54).

En este contexto, como ya hemos señalado, la Ley Orgánica 2/86 de fuerzas y cuerpos de seguridad no resolvió ese estado de cosas. Si bien es cierto que la ley admite y acepta la existencia de las tres policías autonómicas, es patente que lo hace a regañadientes y en un contexto recentralizador. La ley refuerza las competencias de los cuerpos del Estado y limita a las demás comunidades autónomas, mediante la oferta de unidades adscritas, la posibilidad de crear sus propias policías. Al mismo tiempo, restringe el rol de las policías locales o municipales. En cuanto a la creación de órganos de coordinación entre los tres niveles de la administración, el resultado es muy ambiguo e irregular y a veces constituye incluso un fracaso absoluto (Recasens 1992, p. 163).

Si bien la ley puede calificarse de positiva simplemente por su promulgación y porque llena un vacío legislativo grave, también es cierto que desaprovecha la ocasión de establecer un modelo policial ágil y rico en su diversidad, que habría podido dar una respuesta a las necesidades de un aparato policial descentralizado. Esta ley, que todavía está en vigor, ha lastrado desde el punto de vista normativo todas las políticas policiales de la década de los noventa, que es cuando nació un gran número de acuerdos y decisiones políticas cuyo único objetivo ha sido el de avanzar evitando el obstáculo de la ley.

En resumen, la década de los ochenta estableció las claves de los años posteriores fijando la idea de seguridad; cambiando los parámetros de las preocupaciones en el ámbito de la seguridad de la época del franquismo (actividades y conspiración contra el régimen) por problemáticas reales (y cercanas a las demás democracias europeas), como el terrorismo, la delincuencia juvenil, la droga o los extranjeros; y adaptando el modelo de seguridad y de prevención al modelo constitucional, creando cada vez más tensiones dentro de la policía y la justicia.

Las grandes perdedoras en este contexto fueron las políticas públicas de seguridad no policiales, que sufrieron grandes tensiones en el nivel estatal debido a la descentralización y la descoordinación. Por otro lado, la falta de interés de los sectores económicos del gobierno y del ala más liberal del partido socialista aliada con sectores florecientes de una economía especulativa (conocidos como *beautiful people* —sic—) dejó sin recursos efectivos a dichas políticas. El intento de desarrollo autonómico y municipal de políticas asistenciales fracasó en muchos casos debido a un exceso de voluntarismo no siempre eficaz.

En este marco, al que cabe sumar las tendencias securitarias europeas, no es de extrañar que las políticas de seguridad tuvieran un mayor y más coherente desarrollo en el área policial que en el de las prestaciones sociales. Citemos tan sólo dos ejemplos.

En el ámbito local, cabe destacar la política de seguridad diseñada por la ciudad de Barcelona. Se inició hacia 1980, mediante una Comisión Técnica de Seguridad Urbana de composición multidisciplinar, cuyos ejes de trabajo fueron el conocimiento de la realidad, la cooperación interinstitucional y la coordinación de las políticas públicas. Sus trabajos dieron lugar a la creación, en 1984, de un Consejo de Seguridad Urbana de Barcelona.

La principal virtud de este órgano fue su composición, de varios rangos políticos, policiales, judiciales, del ministerio público, sindicatos, asociaciones de vecinos, profesionales, medios de comunicación, etc.⁷ La prioridad del Consejo de Seguridad fue establecer relaciones de coordinación entre las instituciones implicadas en las políticas públicas, con el objetivo de trabajar juntas para la resolución de los problemas considerados prioritarios para la ciudad.⁸ En 1988 se creó el Consejo Municipal de Bienestar Social con el fin de proponer políticas de seguridad no policiales, basadas en la promoción de la cultura del bienestar y las políticas sociales. Tales instrumentos mostraron síntomas de cansancio y entraron en crisis en la década de los noventa y, desde hace algunos años, parecen volver a surgir problemas de seguridad urbana, ahora enfocados desde una óptica mucho más reactiva (Recasens 2002, p. 156).

El segundo ejemplo, a nivel estatal, es el del Plan Policía 2000, impulsado desde el Estado como instrumento de reducción de la criminalidad. En este caso no se trata estrictamente de un proyecto de policía de proximidad preventivo, sino más bien de un dise-

7. Cabe destacar que el Ayuntamiento de Barcelona organizó el Consejo con una composición y unas funciones mucho más amplias que las de las juntas locales de seguridad -fórmula de coordinación de los actores de la seguridad local propuesta por la Ley de Fuerzas de Seguridad de 1986-, que fueron débilmente desarrolladas por una Instrucción del Ministerio del Interior de 1988. Una vez más, la voluntad y la imaginación evitaban la rigidez administrativa.

8. Algunos de estos trabajos han sido publicados por el Ayuntamiento de Barcelona "Estudis i Recerques", dentro de la serie "Protecció Ciutadana". Las conclusiones de la Comisión Técnica de Seguridad Urbana fueron publicadas en 1986 en el número 2 de la serie, con el título *Municipio y Seguridad* y son conocidas como Informe Socías, por el nombre de un exalcalde del período de la transición que presidió la Comisión.

ño de corte reactivo-sancionador, que pretende restablecer la confianza de los ciudadanos a partir de tres objetivos estratégicos: mejorar la calidad de los servicios prestados, aumentar el nivel de satisfacción, tanto de ciudadanos como de policías, y reducir los índices de delincuencia.

Tras unos primeros resultados aparentemente satisfactorios desde el punto de vista cuantitativo, la realidad desbordó la ingeniería estadística y el plan cedió ante presiones policiales, falta de recursos humanos y materiales y dificultades de traducción de los objetivos en acciones. La dimisión del director general de la Policía en el año 2002 selló la suerte de «Policía 2000». Sin aceptar que fuera un fracaso, el Gobierno lo substituyó por un «Plan de lucha contra la delincuencia». Se frustró así un proyecto de proximidad desde objetivos y técnicas reactivos, de ámbito estatal (Rabot y Guillén 2003).

Para comprender las presencias y las ausencias de las políticas de seguridad en la España actual, que como vemos son producto del desarrollo de los acontecimientos de la década precedente, hay que identificar como mínimo dos grandes líneas de tensión. La primera se produce en cada uno de los tres niveles político-administrativos entre las políticas de seguridad de carácter policial y las de carácter social. La segunda es la existencia de una pluralidad de demandas de seguridad y de respuestas institucionales en el «macro» nivel (en relación con el espacio estatal y europeo) y en el «micro» nivel (en relación con los espacios autonómicos y locales). En este punto cabe añadir que algunas comunidades autónomas, como el País Vasco y Cataluña, están a caballo entre los dos niveles a causa del régimen de amplia autonomía que las caracteriza.

En lo concerniente a la primera de las tensiones, es preciso señalar que durante los años noventa la preocupación por la coordinación entre las políticas de seguridad y las políticas sociales no se abandonó, sino que fue interpretada a partir de parámetros descentralizadores. La responsabilidad se empieza a compartir y exige dosis de coordinación funcional y política que no siempre se dan. Por otro lado, se pretende garantizar la presencia de los diferentes sectores implicados al tiempo que se subraya la voluntad de una gestión aceptable de los recursos limitados de que disponemos.⁹ Este parámetro de gestión, relacionado con la consolidación del modelo constitucional descentralizado, da a la idea de coordinación un aspecto netamente tecnocrático, revestido de una apariencia de tal coordinación y de representatividad que pretende:

9. En realidad, los intentos de compartir responsabilidades se produjeron en todos los niveles de administración, sin demasiada osmosis. En la Administración central, el Ministerio de Justicia y de Interior creó, en el año 1995, un Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CNSC), que reunía representantes de varios sectores de la sociedad, de la policía, etc., pero que tenía muy poca relación con el Ministerio de Bienestar Social. En cambio, varios miembros del CNSC participaban al mismo tiempo en las actividades de los dos ministerios.

En el País Vasco, el Gobierno creó un Consejo sin representación de las instituciones del Estado. En Cataluña existen varios elementos de representación entre la Consejería de Interior y la de Bienestar Social, pero el contacto tampoco es fluido. Los municipios medios y grandes reproducen el mismo esquema, con sus regidores de policía y asuntos sociales.

- a) garantizar la presencia y la coordinación de los diferentes ámbitos territoriales implicados en cada campo, según la distribución de competencias legalmente establecidas;
- b) garantizar, asimismo, la presencia y la coordinación de las instituciones implicadas en cada campo, y
- c) garantizar los mecanismos técnicos que permiten la financiación pública de las políticas iniciadas en todos los ámbitos, ayudando a los espacios de participación de los actores afectados (esta ayuda sólo se da en determinados casos y en determinados —a menudo bajos— niveles de decisiones).

Ello hace que en realidad las políticas se configuren siguiendo solamente líneas muy genéricas y que se construya un sistema de delegación de su puesta en marcha en un nivel administrativo inferior (sistema en cascada). De hecho, este nivel inferior también funciona según la misma lógica, produciendo un alto índice de remisión de responsabilidades, pero al mismo tiempo de autonomía, en todas las esferas administrativas. Este mecanismo evita el conflicto entre los actores afectados —tanto si son institucionales como si no lo son— pero sitúa en un segundo plano el cumplimiento de grandes objetivos establecidos previamente. Éste es el motivo por el cual el éxito de la política pública depende más de lo que se ha realizado en realidad y cómo se visualiza, que de los resultados que deberían haberse obtenido a partir de una planificación y un establecimiento de objetivos previos.

A estas tensiones derivadas de la construcción, no siempre acertada, de un nuevo modelo, hay que añadir las también fuertes presiones a que están sometidos los niveles macro y micro de seguridad. Por un lado, la construcción del espacio político y económico europeo comporta exigencias concretas en materia de seguridad, que son establecidas por las directivas políticas de los diferentes Estados (un ejemplo claro es la política en materia de inmigración). Por otro lado, el «micro» nivel está, paradójicamente y al mismo tiempo, determinado por las políticas europeas, pero cada vez más separado de los grandes espacios debido a la atención individualizada y personalizada que debe otorgar a los ciudadanos. En España, algunas comunidades autónomas (las que tienen un mayor volumen de competencias) han asumido un rol de mediación entre estos dos niveles, a partir de la aplicación y la gestión de los recursos económicos en el contexto de las políticas de seguridad de carácter social, y a partir de un intento de unificación (no siempre con éxito) de las políticas policiales y no policiales de seguridad.

En general, podemos apuntar que las tensiones de la década de los noventa se han resuelto poco a poco a favor de la preeminencia de las estrategias policiales por encima de las políticas sociales. Este predominio significa que el ámbito de «interior» ha conseguido hacer prevalecer su lectura —a menudo fundamentada en una primaria estrategia de la confrontación— de los conflictos sociales y que ha adquirido un papel central en la definición de las políticas preventivas.

Ello se debe probablemente a la mayor capacidad de organización, corporativa, centrífuga y resolutiva de los cuerpos de policía, que, a pesar de su fragmentación, con-

servan condiciones y prácticas similares que les dan una mayor cohesión frente a los demás actores y sus políticas de seguridad.

5. Conclusiones

La quiebra de la ilusión del Estado tutor y/o de bienestar pone en evidencia los cambios producidos por la evolución del Estado como espacio político y como espacio de mercado al Estado providencia y, finalmente, a un Estado de mínimos. Una de las consecuencias de tal proceso es la incapacidad actual de dicho Estado —mediante los poderes públicos— para subvenir a las necesidades integrales de seguridad (112-113). Ello obliga a replantear los límites y características de los peligros, los riesgos y, en una palabra, la seguridad, que al no quedar ni totalmente garantizada, ni tan sólo ser susceptible de una definición/normativización unívoca, da cabida a la incorporación cada vez más activa de una multitud de actores públicos y privados que no pueden ser desdénados a la hora de hablar de seguridad y de políticas de seguridad. Con ello, no sólo quiebra el concepto de monopolio estatal de la violencia legítima, sino que también decae el rol central de la policía en materia de seguridad (Recasens, 2003).

Para tratar de comparar la realidad española con la europea de los últimos cincuenta años, es preciso tener en cuenta que la problemática relacionada con la criminalidad está hoy en día plenamente integrada en los parámetros europeos, tanto a nivel macro como micro securitario. Precisando las peculiaridades debidas a la posición social y geoestratégica que ocupa la península en el continente, así como las particularidades de la sociedad y las culturas integradas en el Estado, se puede sostener que los problemas que existen en relación con la seguridad son perfectamente analizables desde los mismos parámetros que utiliza Robert en su libro.

Sin embargo, la propia historia permite ver que la cultura democrática en España ha tenido mucho menos tiempo de desarrollo; podría decirse que ha tenido que pasar por un proceso acelerado de madurez que sólo pudo ser superado a partir de la ilusión del cambio y de la ebullición de un sistema de valores basado en la primacía de los derechos y libertades, cuyo impulso duró hasta la década de los años noventa.

Además, el Estado de bienestar jamás llegó a fraguar, de tal modo que se produjo un pasaje rapidísimo de un modelo económico tardo-franquista a otro de corte neoliberal. España se homologa pues no a la Europa del bienestar, sino a la del neoliberalismo, la especulación y el resurgir de trasnochados neonacionalismos estatales como último bastión —o enmascaramiento de lo irreversible— frente al proceso de pérdida de soberanía que significa la unificación europea.

En materia de seguridad, tanto en sus causas, como en sus efectos y en sus políticas, España sufre un retraso cuyo vacío se ha ido colmando aceleradamente desde los años ochenta, con el precio que significa, en cada uno de estos ámbitos, el tener que acortar etapas.

En este contexto aparece el elemento positivo de la ventaja que representa disponer de un modelo constitucional de los más modernos de la Europa occidental. De saberse aprovechar la riqueza que representa una estructura político-administrativa adaptada a modelos de funcionamiento locales, podría ahorrarse una gran cantidad de esfuerzo y de recursos, con los que otros países deben destinar para adaptar sus viejas estructuras.

Para obtener los beneficios capaces de compensar las carencias de la tardía entrada española en Europa, se precisa una voluntad política común basada en la lealtad institucional por parte de todas las administraciones implicadas. No obstante, aunque existiera tal determinación, la falta de políticas de seguridad coherentes, impediría aprovechar tal circunstancia. Por ello, más que subrayar unas cada vez menos existentes diferencias entre la problemática de seguridad entre otros países de Europa y España, es preciso y urgente aprender a elaborar, ejecutar y evaluar políticas de seguridad capaces de hacer frente a dicha problemática con los medios disponibles y desde las peculiaridades propias de un país del sur de Europa.

BIBLIOGRAFÍA

- Beck, Ulrich (1998): *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona: Paidós.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1999): *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus: United Nations for Human Settlements.
- Brodeur, Jean Paul (1998): «La police en Amérique du Nord: modèles ou effets de mode?», *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 28, p. 171-184.
- Crawford, Adam (1997): *The Local Governance of Crime. Appeals to Community and Partnerships*, New York: Oxford University Press.
- Crawford, Adam (1998): *Crime prevention and community safety*, Harlow: Longman.
- Dahrendorf, Ralph (2002): *Después de la democracia*, Barcelona: Ed. Crítica.
- Díaz, Elías (1979): *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid: Edicusa.
- Giménez-Salinas, Esther y Jaume Funes (1993): «Recerques en les crisis, recerques de les crisis: deu anys de recerca sobre l'ordre i el control penal a Espanya», en Robert, Philippe y Lode Van Oustrive Eds., *Recerca, delinqüència i justícia a Europa. Avaluació, recomanacions*, Barcelona: Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, p. 89-115.
- Habermas, Jürgen (2000): *La constelación posnacional: ensayos políticos*, Barcelona: Paidós.
- Jankowski, Barbara (1993): «La Police de proximité: regard de la recherche sur un nouveau style de police», *Cahiers de la sécurité intérieure* 13, p. 209-230.
- Ferret, Jérôme y Frédéric Ocqueteau (1998): *Évaluer la police de proximité?: problèmes, concepts, méthodes*, Paris: La Documentation Française.
- Monet, Jean-Claude (1993): *Policies et sociétés en Europe*, París: La Documentation Française.

- Muñagorri, Ignacio (1987): «Comentario de la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad (BOE 14 de marzo de 1986)», *Poder y Control*, núm. 1, p. 246.
- Normandeau, André (1994): «Balance y perspectivas de la policía comunitaria», *Revista Previsió* 10, p. 47-56.
- Normandeau, André (1998): *Une police professionnelle de type communautaire*, Montreal: Editions du Méridien.
- Rabot, Audrey y Francesc Guillén (2003). Contribución española al programa OISIN II sobre *Recherche d'une méthodologie comune d'évaluation de l'impact des réformes de police de proximité en Europe*, financiado por la Comisión Europea (JAI/2002/OIS/008) (pendiente de publicación).
- Recasens, Amadeu (1986): «¿Continuidad o frustración histórica?», *Poder y control. Revista hispano-latinoamericana de disciplinas sobre el control social*, núm. 0, p. 293-329.
- Recasens, Amadeu (1992): «El proceso de configuración de la normativa básica en materia policial en España: la construcción de una ley», en R. Bergalli, *Sentido y razón del Derecho: enfoques socio-jurídicos para la sociedad democrática*, Barcelona: Hacer, p. 149-174.
- Recasens, Amadeu (1996): «La seguridad y el modelo policial español», en *Seguridad y estado autonómico: Seminario Duque de Ahumada*. Madrid, p. 45-63.
- Recasens, Amadeu (2002): «Políticas de seguridad y prevención en el Estado Español», en *Políticas de seguridad y prevención en Europa durante los años noventa*, *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 11, p. 149-174.
- Recasens, Amadeu (2003): «La seguridad, el sistema de justicia criminal y la policía», en R. Bergalli coord., *Sistema Penal y Problemas Sociales*, València: Tirant lo Blanch.
- Revista Catalana de Seguretat Pública* (2002): *Políticas de seguridad y prevención en Europa durante los años noventa*, núm. 11, Mollet del Vallès: Escola de Policia de Catalunya.
- Robertson, Roland (1995): *Global modernities*, London: Sage.
- Stauffer, Eric (1999): «La zéro tolérance et la baisse de la criminalité dans la ville de New-York», *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique* 2, p. 151-162.
- Silveira, Héctor y Encarna Bodelón (1992): «La ley de extranjería como forma de control social», en R. Bergalli coord., *Sentido y razón del derecho. Enfoques socio-jurídicos para la sociedad democrática*, Barcelona: Ed. Hacer, p. 175-186.
- Taqi-Eddin, k y D. Macallair (1999): *Shattering «Broken Windows»: An analysis of San Francisco's alternative crime policies*, San Francisco: The Justice Policy Institute.
- Wilson, James Q y G. L. Kelling (1982): «Broken Windows», *The Atlantic Monthly*, vol. 249, 3, p 29-38.

OTRAS OBRAS DEL MISMO AUTOR

- Les Bandes d'adolescents, une théorie de la ségrégation*, París, Éditions ouvrières, 1966; trad. española: *Las bandas de adolescentes*, Madrid, Studium, 1968; trad. portuguesa: *Os grupos de adolescentes*, Lisboa, Moraes, 1968; reedición (aumentada) con Pierre Lascoumes, 1974.
- Traite de droit des mineurs*, París, Cujas, 1969.
- Investigación previsional en criminología*, (con Jacques Toiser & Bruno Aubusson de Cavarlay), Maracaïbo, Univ. de Zulia, sf.
- Image du viol collectif et reconstruction d'objet*, (con Thibault Lambert et Claude Faugeron), Genève-París, MH-Masson, (colección retomada por L'Harmattan), 1976.
- Le Coût du crime ou l'économie poursuivant le crime*, (con Thierry Godefroy), Geneve-París, MH-Masson, (colección retomada por L'Harmattan), 1977.
- La Justice et son public; les représentations sociales de la justice pénale*, (con Claude Faugeron), Genève-París, MH-Masson, (colección retomada por L'Harmattan), 1978.
- Les Forces cachées de la justice; la crise de la justice pénale*, (con Claude Faugeron), París, Centurión, 1980.
- La Question pénale*, Genève, Droz, 1984; trad. alemana: *Strafe, Strafrecht und Kriminologie: eine Soziologische Kritik*, Frankfurt a.M., Campus Verlag, 1990.
- Les Comptes du crime; les délinquances en France et leurs mesures*, París, Sycomore, 1985; décima edición (reformada y ampliada con Bruno Aubusson de Cavarlay, Marie-Lys Pottier y Pierre Tournier), París, L'Harmattan, 1994.
- Réédition commentée du *Compte général de l'administration de la justice criminelle en France pendant l'année 1880 et rapport relative aux années 1826 á 1880*, (con Michelle Perrot), Genève-París, Slatkine, 1989.
- Étrangers et délinquances; les chiffres du débat*, (con Pierre Tournier), París, L'Harmattan, 1991.
- Du côté des victimes, un autre regard sur la délinquance*, (con Renée Zauberman), París, L'Harmattan, 1995.
- L'insécurité en France*, París, La Découverte, Repères, 2002.

DIRECCIÓN DE OBRAS

- Geschichte und Soziologie des Verbrechens*, (con Clive Emsley), Pfaffenweiler, Centaurus Verlag, 1990.
- La Création de la loi et ses acteurs; l'exemple de la loi pénale*, Oñati, International Institute for the Sociology of Law, 1991.

- Les Politiques de prévention de la délinquance à l'aune de la recherche*, París, L'Harmattan, 1991; trad. inglesa: *Crime Prevention Policy; Research and Evaluation*, Freiburg i. B., Eigenverlag Max-Planck Institut für internationale und ausländisches Strafrecht, 1993.
- Entre l'ordre et la liberté: la détention provisoire; deux siècles de débats*, París, L'Harmattan, 1992.
- Crime et Justice en Europe; état des recherches, évaluations et recommandations*, (con Lode Van Outrivé), París, L'Harmattan, 1993; trad. catalana: *Recerca, delinqüència i justícia a Europa; Avaluació i recomanacions*, Barcelona, Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, 1993; trad. inglesa (con Lode Van Outrive, Tony Jefferson, Joanna Shapland): *Research, Crime and Justice in Europe: An Assessment and some Recommendations*, Sheffield, University of Sheffield, Faculty of Law, Centre for Criminological and Legal Research, 1995.
- Normes et déviances en Europe, un débat Est-Ouest; Norms and Deviances in Europe, An East-West Debate*, (con Fritz Sack), París, L'Harmattan, 1994.
- Normes, normes juridiques, normes pénales; pour une sociologie des frontières*, (con Francine Soubiran-Paillet & Michel van de Kerchove), París, L'Harmattan, 1997, volumen 10.
- Pólice et justice au bord du futur; mélanges pour et avec Lode Van Outrive*, (con Yves Cartuyvels, Françoise Digneffe, Alvaro P. Pires), París, L'Harmattan, 1998.
- Crime et justice en Europe depuis 1990, Evaluation et recommandations* (con Lode Van Outrive), París, L'Harmattan, 1999.
- Les mutations de la justice; comparaisons européennes* (con Amedeo Cottino), París, L'Harmattan, 2001.
- Crime et sécurité; l'état des savoirs* (con Laurent Mucchielli), París, Editions de la Découverte, 2002.

INTRODUCCIÓN

Entre el ciudadano y el Estado, puede estar produciéndose un conflicto en torno al delito:¹ parece haberse cavado un foso profundo entre lo que hacen los poderes públicos y lo que esperan los ciudadanos.

En principio, hay varios indicios que dan crédito a esta sospecha. En medio siglo, el número de delitos registrados en Francia por la policía y la Gendarmería ha pasado de unos quinientos mil a unos cuatro millones. Y lo que es peor, este aumento afecta fundamentalmente a un tipo de delincuencia que, como las depredaciones,² amenaza a todos por igual; se ha convertido en un riesgo generalizado y pocos son los que pueden considerarse fuera de peligro. En el período más reciente, se añade a ello un crecimiento de la violencia física, aunque sea a escala muy inferior. Pero, al mismo tiempo, el número de sospechosos que estos servicios han logrado identificar se ha multiplicado tan sólo por tres, su tasa de éxito se ha reducido drásticamente y el fracaso afecta fundamentalmente a esta criminalidad que amenaza directamente a los ciudadanos. A decir verdad, incluso parece haberse abandonado prácticamente su tratamiento. Sin embargo, los medios puestos en funcionamiento son considerables: después de un importante crecimiento en la década de los ochenta,³ habrían alcanzado en 1996 el 1,6 % del producto interior bruto, es decir, unos 2.166 francos por habitante, 1.196 de los cuales se destinaron a las instituciones represivas y preventivas (sólo los gastos públicos representarían algo más del 5 % del presupuesto general del Estado) y 970 en equipamientos de protección y en medidas de reparación.⁴

1. En derecho penal francés se diferencia entre contravenciones, delitos y crímenes atendiendo a la gravedad de las conductas y de las penas.

Philippe Robert, en general, utiliza en la obra el concepto de *crimen* de una forma amplia, como equivalente a toda infracción penal. En la presente edición adoptamos en esos casos el término *delito*, más acorde en nuestro idioma con tal sentido [n. ed.].

2. Llamo así al conjunto de los robos y hurtos, aunque prescindo de la connotación de confrontación brutal que tiene este término, ya que la violencia ocupa un lugar muy reducido en el conjunto de estas sustracciones, que se caracterizan en la mayoría de casos por la ausencia de enfrentamiento entre autor y víctima. Conservo, por el contrario, la idea de una apropiación forzada de bienes ajenos (vid. Rey, 1992).

3. Robert, Aubusson de Cavarlay, Pottier, Tournier, 1994, 248-252.

4. Palle, Godefroy, 1998, 87.

La seguridad de las personas y de sus bienes se ha elevado al nivel de los problemas sociales sobre los que se discute sin saber muy bien cómo resolverlos, de manera que su exacerbación se convierte en capital político para quien sepa manipularla. Uno acaba por preguntarse si el avión realmente lleva piloto o, dicho de otro modo, si existe realmente alguna política más allá del crecimiento continuo, pero poco eficaz, de unos medios puestos al servicio de unas prácticas inalterables, sin voluntad alguna de evaluar su efectividad.

El problema no es nuevo. Ha progresado en silencio durante mucho tiempo antes de que se le concediera tardíamente el estatuto de grave cuestión social que no se sabe cómo abordar, una vez agotada la cantinela de «lo que hay que hacer es...» Sin embargo, la prisa por prescribir antes de diagnosticar ha producido graves dificultades para que surgieran los medios necesarios para su análisis sistemático. La primera generación de posguerra, la que reconstruyó poco a poco las ciencias sociales, apenas prestó atención a este asunto. La ciudad, la escuela, las relaciones industriales o la vida política parecían cuestiones mucho más urgentes, y también mucho más tentadoras. Esta falta de interés es, por otra parte, bastante enigmática, si se compara con la atención manifestada en el mismo momento en otros países. ¿Se retrocedió tal vez ante la carga pasional que satura la cuestión criminal? ¿Fueron las opciones ideológicas que estructuraban entonces el campo científico nacional las que llevaron a descartar este estudio? ¿O bien, simplemente, se consideró que no podía encontrarse nada nuevo, que todo se había dicho ya en el gran debate de finales del siglo XIX y de los años que precedieron a la Primera Guerra Mundial? Es una buena pregunta para los historiadores de las ciencias. En todo caso, esta ausencia de herencia inicial ha desarrollado al menos cuatro consecuencias duraderas. Al no haber participado en las importantes remodelaciones que han afectado a este ámbito de investigación en otros países, se ha considerado como un tema extraño, y ha habido dificultades para aceptarlo como canónico desde el punto de vista científico. Durante mucho tiempo, se ha dudado de si merecía un lugar en la agenda de la sociología, de manera que la reinversión ha sido lenta y penosa; ha sido necesario prescindir de las concepciones agotadas que dificultaban el camino, forjar nuevas herramientas, acumular con paciencia datos, análisis y métodos de estudio. Y aunque ahora el potencial de investigación se ha diversificado honorablemente, todavía no se enseña sistemáticamente esta materia; contrariamente a la situación que se da en muchos otros países, no forma parte del saber básico del sociólogo (lo cual pone a éste en un compromiso cuando se le pide que estudie un aspecto de este tema). Así, las autoridades públicas no se han sentido impulsadas a movilizar los considerables medios estadísticos que habrían sido necesarios para nutrir los análisis con datos de suficiente amplitud. Por el contrario, se han contentado con los conocimientos concretos de los técnicos, sin duda excelentes en períodos de calma, pero dramáticamente desprovistos de imaginación cuando cambia el viento y empiezan a oscilar los parámetros habituales; las propias administraciones han adoptado una actitud bastante ambigua: si, por una parte, algunas de ellas han apoyado el estudio del delito, por otra parte han observado con

entusiasmo muy moderado la posibilidad de crear una inspección científica que intuían que podría cuestionar muchos asuntos. De resultas, el debate público se ha visto saturado por un estrépito de prescripciones normativas contradictorias sin que nadie se preocupara de conceder demasiado espacio al análisis. Y, si bien se han multiplicado los ensayos en estos últimos años, ha sido con frecuencia a partir de una base empírica muy parcial: el peligro consiste, en efecto, en intentar llevar a cabo un análisis global privilegiando una única fuente, en lugar de cruzarlas sistemáticamente, lo cual supone haberlas estudiado todas en detalle previamente.

Ahora que se han acumulado datos y análisis suficientes,⁵ ¿cómo se puede retomar el asunto de un modo más metódico?

En el sentido más simple, es delito —entiendo el término como equivalente a toda infracción y no en su sentido jurídico francés—⁶ todo comportamiento cuyo autor es amenazado con una pena por el derecho. Que haya producido realmente un daño a un tercero —como en el caso del robo o del homicidio...— o que se le acuse de causar un peligro o de atentar contra un interés común o contra la autoridad pública —como en el caso del vertido de productos tóxicos en un río, de la falsificación de moneda o de la participación en una manifestación prohibida...—, lo penal lo trata siempre organizando una confrontación entre el autor del trastorno y el poder público: por su acción, incluso su omisión, o a veces su modo de vida, se acusa al criminal de haber desafiado la soberanía, de ahí que nos preocupemos por el castigo más que, o al menos antes que, por la reparación del daño. Se trata ante todo de recordar la diferencia insuperable que separa al delincuente, una simple parte privada, y el poder público que le acusa de desobediencia, confiando en que esta asimetría abrumadora resulte lo bastante disuasiva. Aquí se encuentra el punto crucial que los penalistas pierden a menudo de vista: la criminalización no tiene como objetivo reprimir con toda la fuerza posible, sino disuadir; su lógica no consiste en castigar a un gran número de personas, sino en persuadir al mayor número posible de personas para que se comporten de cierta manera. Tener que castigar mucho sin que retroceda el comportamiento delictivo demostraría que ni se escucha ni se respeta a la autoridad pública. ¿Acaso no nos encontramos hoy ante una situación de este tipo, donde el proceso represivo funciona a todo gas, sin lograr pese a todo reducir los comportamientos delictivos?

Por último, lo penal constituye fundamentalmente uno de los medios por los que una sociedad puede tratar de contener la violencia. No es el único medio posible: en

5. Se han estudiado tres grandes tipos de datos a fin de conformar el armazón del estudio del campo: las estadísticas de las instituciones penales (vid. Robert, 1985b; Robert, Aubusson de Cavarlay, Pottier, Tournier, 1994), las encuestas de victimización (Zauberman, Robert, 1995; Robert, Zauberman, Pottier, Lagrange, 1999), y finalmente las encuestas sobre el sentimiento de inseguridad (Robert, Pottier, 1997a,b).

6. Ni tampoco en su sentido jurídico inglés que evoca la delincuencia adulta por oposición a *Delinquency*, la delincuencia juvenil.

una sociedad donde lo político está poco integrado en la administración del Estado, no se conocen más que unos cuantos delitos públicos dedicados por completo a reprimir los atentados contra la escasa competencia reconocida a lo político, como las relaciones con la divinidad o la reconducción de las hostilidades. Pero, para la mayoría de las relaciones sociales se persigue la paz pública a través de una lógica muy diferente. Si el clan o la familia que han sufrido un daño están obligados a infligir al grupo que es autor del mismo un mal estrictamente equivalente y este último a aceptar esta deuda como tal, entonces se restablece el equilibrio y ambos pueden retomar sus intercambios en el seno de la comunidad. Aquí, la disuasión de la violencia se persigue a través de la solidaridad del clan o la familia, que convierte la venganza en ineludible, velando por que siempre haya un vengador. Una sociedad poco estatalizada domina, pues, la violencia velando por el mantenimiento y el restablecimiento de un relativo equilibrio de las fuerzas sociales mediante el juego de la venganza y su sustituto, la compensación.

Por el contrario, una sociedad estatalizada se propone contener la violencia por medio de la instauración de un desequilibrio insuperable, al que nada ni nadie se resiste y frente al cual no cabe competencia alguna. Este es el objetivo de la criminalización. Pero recurrir a esta lógica supone un poder público lo suficientemente autónomo y lo suficientemente elevado por encima de las relaciones sociales ordinarias para tener la fuerza de profundizar en esta diferencia entre una parte pública y otra simplemente privada. El establecimiento de una verdadera economía penal supone una estatalización —la etimología es evidente— de lo político. El Príncipe debe monopolizar, en poder y en legitimidad, recursos suficientes para llevar a cabo un auténtico golpe de mano:⁷ transformar en públicos los delitos puramente privados. Dado que la agresión o la depredación constituyen, ante todo, un desafío a su pretensión de constituirse en guardián general de la paz —dicho de otro modo, a su reivindicación de monopolizador de la violencia—, sustituye a la víctima en el papel de ofendido. En el interior de un territorio, la estatalización procede a una concentración de la fuerza, al menos de un cierto tipo de fuerza, con el riesgo de extenderla hacia el exterior, de ahí el papel de la guerra en la construcción estatal.⁸

El poder público proclama que es la auténtica, o al menos la primera, víctima de un cierto número de comportamientos que considera atentados contra la paz pública y, por consiguiente, contra la soberanía en último término. Antes incluso de constituir una rama del derecho, lo penal aparece como una figura muy particular del proceso en el que la autoridad pública desempeña dos papeles: no sólo el de juez, sino también el de ofendido. Cuanto más estatalizado está lo político, mayor es la capacidad de convertir

7. Trutz v. Trotha (1993, 20) analiza la estatalización como una desposesión violenta de los poderes autónomos, tomando de Charles Tilly (1986) la imagen del chantaje para subrayar la violencia de la operación.

8. Subrayado por la amplia investigación historiográfica dirigida por Jean-Philippe Genet (1997) sobre la génesis del Estado europeo moderno.

en públicos un importante número de delitos privados. A la víctima le queda sólo el papel secundario de la acusación particular cuando no es, en algunos sistemas jurídicos, expulsada pura y simplemente del entorno penal; como único consuelo por haberla dejado al margen, se le dice que la acción del Príncipe es más disuasiva que la suya, y por tanto más capaz de prevenir la violencia. Al mismo tiempo, la ampliación del campo de competencia del poder público implica una desmultiplicación del antiguo núcleo de los delitos públicos, los que carecen de víctima concreta, o al menos directa; su número crece en proporción mecánica a la extensión de los terrenos que se han abandonado a la autoridad pública o que ésta ha conquistado.⁹ Lo que convierte el sistema penal en un sistema típico de contención de la violencia es justamente la pretensión de tratar los delitos privados transformados en públicos del mismo modo que los delitos públicos, amenazando a quien sea declarado culpable con un castigo y no solamente con compensar el daño que ha producido.

En un sistema como éste, la relación entre lo penal y la víctima es ambigua e inestable. Teóricamente, la víctima no tiene lugar alguno o, al menos, ocupa una posición subordinada con respecto al poder público.¹⁰ Pero, por otro lado, su concurso se hace indispensable para el aprovisionamiento de las instituciones penales: la vigilancia de los organismos represivos se ejerce sobre todo contra las infracciones sin víctima; para las demás, es más cómodo esperar a que la parte perjudicada acuda a informar, de no ser así, la investigación sería demasiado ardua. ¿Qué pasaría, sin embargo, si se desoyera sistemáticamente esta queja y se hiciera evidente que el sistema penal no se interesa en la práctica más que por la delincuencia contra la autoridad pública y su reglamentación? ¿No se correría entonces el riesgo de que la víctima se cansara y dejara de informar inútilmente a las autoridades de los daños que ha sufrido? ¿No podría verse entonces gravemente perjudicada la legitimidad de este medio de contención de la violencia, dado que se basa en la pretensión de garantizar mejor la seguridad de los ciudadanos tratando como delitos públicos los delitos privados de los que han sido víctimas?

En tales circunstancias, es la legitimidad misma del Estado la que pronto se pondría en duda. Lejos de ser un arcaísmo, el residuo jurídico de una época pretérita,¹¹ lo penal

9. Se puede seguir su aventura histórica en Europa occidental con la extensión de la lesa majestad, donde algunos historiadores observan un verdadero fundamento del derecho penal. Véase la tesis clásica de Mario Sbriccoli (1974).

10. Aunque algunos derechos, como el francés, admiten su intervención, sólo puede ser indemnizada de modo incidental al castigo del atentado contra la soberanía.

11. Esta concepción, que Trutz v. Trotha (1973, 27) reprocha sobre todo a Nonet & Selznick (1978, 89) o a Teubner (1982), ha podido ser alimentada por la oposición —sobre la que está construida la división del trabajo social (Durkheim, 1893)— entre un derecho retributivo que estaría vinculado a las sociedades con escasa división del trabajo social y con una solidaridad mecánica acompañada de una fuerte conciencia colectiva y un derecho restituidor que caracterizaría a las sociedades con una fuerte división del trabajo y una solidaridad orgánica, donde la conciencia es menos intensa o menos inmediata. Aparte de que la identidad entre retributivo y penal

aparece fuertemente ligado a la modernidad del Estado. Estatalización de lo político y penalización corren parejas, aunque en una historia que no es lineal ni simple.¹² Se necesita la fuerza de un ámbito político estatalizado para convertir en públicos un número significativo de delitos privados y para ampliar el campo de los delitos públicos. En sentido inverso, lo penal constituye de alguna manera el núcleo de la normatividad estatal. El delito evoca la figura fundamental de la exclusión de la ciudad de aquél que atenta contra sus fundamentos esenciales; al fundir en una sola figura jurídica el delito público derivado de la antigua lesa majestad y unos delitos privados hechos públicos, el derecho penal manifiesta la pretensión del poder estatal de encarnar la moral pública. Este rasgo está reforzado, asimismo, por la forma de una disposición que, fundamentalmente, ni prescribe ni prohíbe,¹³ sino que se limita a presentar una aritmética de las penas: quien se comporta de una manera determinada merece una determinada pena. Así, se sobreentiende que la prescripción subyacente remite a una naturaleza, o más bien a una moral natural, que cada uno puede percibir espontáneamente. Si vacila, pues, la legitimidad de los preceptos penales, la del propio Estado puede ser discutida; si prolifera un comportamiento que el Estado ha convertido en delito y del que se desentiende, entonces —por trivial que sea este comportamiento— el cuestionamiento alcanza a la capacidad del poder público y su pretensión de garantizar el bien común y de encarnar la ética social.

Apenas esbozadas las líneas fundamentales de este modelo estatalista, es preciso matizar sus rasgos. Que reclame para sí el monopolio de la violencia y que se comprometa, pues, —como una consecuencia lógica— a castigar a quienes pretendan utilizarla por su cuenta no significa que lo obtenga por completo o desde un principio. Y, ante todo, el contenido de esta violencia no está fijado de modo intangible como una realidad objetiva cuya lista quedaría establecida de una vez por todas, sino que los contenidos que merecen ser penalizados se definen de forma muy variable según las épocas, según el tipo de Estado, y finalmente según la situación de las relaciones sociales. Cuando se habla de violencia, es para tachar a una fuerza de ilegítima y para afirmar la necesidad de un recurso que permita oponer resistencia a ella. Esto puede dar lugar a interpretaciones muy variables: ¿matar a un rival, tal vez, pero no siempre? ¿Apropiarse de uno de sus bienes, pero según de qué modo? ¿Obligar a alguien a mantener relacio-

ha sido discutida en algunas ocasiones (Lenoir, 1993, 1994) y que Durkheim matizó más adelante su pensamiento (1900), la hipótesis de un paso de lo retributivo a lo restituidor está muy mal adaptada para comprender la posición de lo penal. Por el contrario, ilumina con mayor claridad el paso a una responsabilidad civil basada en el riesgo y traducida por una articulación del seguro y lo judicial (así lo interpreta Castel, 1995).

12. Al postular una necesaria proximidad del derecho penal y de las costumbres, Durkheim concedió mucha fuerza sociológica a esta pretensión estatalista (vid. especialmente la relectura de Génard, 1997). La inmensa veta historiográfica sobre la génesis del Estado aún no ha explorado suficientemente esta vertiente de su objeto (vid. Genet, 1997, y ref. cit). También puede consultarse provechosamente Lévy, Rousseaux, 1997.

13. Villey, 1974; Kelsen, 1953, e incluso Durkheim, 1893 (41 de la reedición de 1960).

nes sexuales? ¿Echar residuos al río? ¿Arruinar la reputación ajena mediante infundios y falsedades, o simplemente con unos comentarios imprudentes? ¿Enchufarse al contador de electricidad del vecino? ¿Tomar prestado un coche para dar una vuelta por la noche, y devolverlo sin otro daño que un ligero consumo de gasolina?... La apreciación de lo intolerable que reclama la interposición del poder público entre autor y víctima varía sin cesar, de manera que el delito no tiene ningún contenido concreto *ne varietur*, válido para cualquier sociedad y cualquier época, ni siquiera se podría definir una mínima base permanente.

Puede haber, además, un largo camino entre la declaración jurídica de penalización y su verdadera puesta en práctica. En toda sociedad estatalizada, o en vías de estatalización, el mecanismo penal no siempre tiene en la práctica el papel central en la seguridad de los bienes y de las personas. A menudo, pese al discurso y las pretensiones de los juristas del Estado, ocupa en realidad una posición marginal o, al menos, secundaria. Si abandonamos los manuales de derecho penal para observar las prácticas de prevención y de resolución de litigios, la constitución de un verdadero Estado de la seguridad aparece como un fenómeno relativamente reciente. Nos hemos acostumbrado hasta tal punto a que el poder público asuma un papel central en la seguridad de las personas y de sus bienes, que tenemos tendencia a ver en ello una práctica social habitual, cuando en realidad no se afianzó hace tanto tiempo.

Pero, ¿es todavía una práctica social habitual? ¿Acaso no estamos asistiendo a una alteración de esta seguridad prodigada por el poder público? ¿Cuáles son sus características analíticas, cuyo diagnóstico es con frecuencia sorprendentemente impreciso? ¿Cuáles pueden ser sus causas, y cómo descubrirlas sin precipitarse demasiado para invocar tal o cual gran teoría sin haber comprobado suficientemente su articulación en el objeto de estudio? ¿Debemos reconocer en la situación actual una ruina definitiva de la seguridad estatal? ¿Hay que buscar en ella los prolegómenos de una nueva mutación de las formas del poder público?

Cabe temer que estos interrogantes no sean propios de una sola sociedad, ni siquiera de la nuestra. Al mismo tiempo, las características específicas nacionales los matizan con tanta intensidad —sobre todo en las naciones cuya constitución se ha extendido durante un largo período de tiempo, especialmente en aquéllas en las que el Estado ha desempeñado un papel tan eminente que podría decirse que ha constituido a esta sociedad, más que surgido de ella— que sería imprudente no apoyar el análisis sobre una base homogénea y coherente, no limitarlo a una especie particular: la nuestra. En sentido inverso, es cierto que sólo vemos y comprendemos por comparación: aunque limitaré mi análisis al caso francés, conservaré como parámetros la situación de sus vecinos, de modo que trataré en todo momento de distinguir bien lo que es específico de nuestra situación y lo que puede considerarse como general, por encontrarse aquí y allá. Evidentemente, la postura es, en principio, más limitada y menos ambiciosa, pero no pretendo producir una enésima edición de ese tipo de ejercicios pseudocomparativos que sólo captan las manifestaciones o los síntomas, que son necesariamente reducidos

en número, de modo que se encuentran más o menos por toda la superficie del planeta. Tales aproximaciones no permiten ir más allá de la superficie, aunque sea con un gran despliegue de datos y cifras, y no es necesario llamar al sociólogo para una empresa que, en el fondo, es periodística... O bien se presupone que el modelo imperial de una sociedad dominante, económica y culturalmente, se aplica a la comprensión de toda historia particular, lo que puede resultar de una imprudencia arrogante. Cuanto más vital parece para esta empresa disponer de términos de confrontación, más desconfío de cualquier postura transcultural apresurada que vacía a menudo la comparación de toda sustancia y deja al sociólogo desarmado. Por el contrario, aferrarse con fuerza a un caso particular, distinguiendo con atención lo que es diagnóstico común y lo que corresponde a las particularidades nacionales, produce una comprensión más satisfactoria que si uno se precipita a un sincretismo demasiado rápido; tal vez sea incluso el mejor camino para hacer emerger un modelo de análisis que permita un uso más amplio.

Pero la necesidad de comparar que es vital para cualquier análisis de verdadera validez no se contenta con miradas laterales y sincrónicas, también se puede responder de manera cronológica, no porque yo pretenda hacer de historiador —que no es mi oficio—, sino porque el sociólogo puede recurrir al material historiográfico para construir sus propios análisis. Se trata de un ejercicio clásico y, sobre un tema como el de este libro, casi inevitable; se haría siempre de forma implícita, aunque no se recurriera a ello explícitamente, y esta postura es en cualquier caso menos peligrosa y tal vez más fecunda. Además, esta comparación permite comprender cómo hemos llegado a la situación presente, mientras que la espacial es siempre ambigua: nunca se puede estar seguro de que una determinada diferencia no manifieste, simplemente, un desajuste en el ritmo de evolución de las sociedades comparadas, o incluso unas direcciones divergentes. Solamente hay que tener en cuenta una condición: evitar el «presentismo», que consistiría en utilizar los materiales surgidos del análisis histórico como ejemplos aislados y equivalentes, sin tener en cuenta los encadenamientos cronológicos. Sólo una práctica lo bastante amplia de la confrontación con los propios historiadores, un hábito suficiente del diálogo crítico, puede prevenir contra el procedimiento de la urraca ladrona, que le quitaría al préstamo historiográfico cualquier virtud comparativa.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	29
PRIMERA PARTE: EL ESTADO DE LA SEGURIDAD	
LA CONSTITUCIÓN DE UN ESTADO DE LA SEGURIDAD	39
1. Hegemonía comunitaria, marginalidad estatal	39
1.1. A la comunidad local, las disputas entre vecinos; al Estado, los desarraigados	40
1.2. Tardanzas y dudas de la estatalización	49
2. La hegemonía estatal	54
DESAJUSTE DE LA SEGURIDAD	67
1. La violencia y los suburbios o el árbol que no deja ver el bosque	69
2. La irrupción de la inseguridad	78
2.1. Una tarea difícil	78
2.2. Consistencia y evolución de la inseguridad	82
2.2.1. La inseguridad como miedo	83
2.2.2. La inseguridad como preocupación	84
3. Un divorcio entre políticas penales y expectativas de seguridad	89
3.1. Demanda creciente, respuesta menguante	91
3.2. Un desajuste que sólo afecta a los particulares	100
3.3. ¿Una gestión puramente formal o una demanda consistente?	106
ANONIMATO Y OPORTUNIDAD	115
1. El anonimato facilita la depredación	115
1.1. La relación con la norma	116
1.2. El interés	120
1.3. ... Y, finalmente, la oportunidad	121
2. El anonimato empuja a la denuncia	127
3. El anonimato dificulta la participación pública	134
	277

SEGUNDA PARTE: UN CALLEJÓN SIN SALIDA

¿DEL ESTADO AL MERCADO?	141
1. La constitución de un mercado de la seguridad	142
1.1. Los seguros	143
1.2. Las empresas de seguridad	145
1.3. ¿Una lógica subyacente de integración?	153
2. Un mercado más adaptado a las necesidades de las empresas y de las organizaciones que a las de los particulares	156
2.1. Los límites de los seguros	156
2.2. Prestaciones poco adaptadas a los particulares	159
3. ¿Un relevo?	163
EL FALLO DEL ESTADO	169
1. No sabían lo que hacían	169
1.1. Pensando en otras cosas	170
1.2. La seguridad	176
2. Ya no saben qué hacer	182
2.1. Las vacilaciones de la prevención	183
2.1.1. De la prevención a la política de la ciudad	184
2.1.2. La prevención social, en busca de coherencia	188
2.1.3. Tratar de evaluar	193
2.2. Innovaciones judiciales al margen	199
2.2.1. Desde arriba, un blindaje de alternativas	201
2.2.2. Tratar lo tratable	206
2.2.3. Permanencia de las tendencias «duras»	210
2.3. Entre las prioridades de orden y la instrumentalización masiva, la evaporación de la seguridad pública	212
2.3.1. Una doctrina de acción inadecuada	214
2.3.2. Causas complejas	221
2.3.3. ¿Qué mutaciones?	228
CONCLUSIÓN	235
BIBLIOGRAFÍA	239
LISTA DE FIGURAS Y LISTA DE TABLAS	265
ÍNDICE DE NOMBRES	267
ÍNDICE TEMÁTICO	273