

Capítulo Criminológico Vol. 35, Nº 2, Abril-Junio 2007, 145 - 177
ISSN: 0798-9598

¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD?*

Andrés Antillano**

- * Una primera versión de este trabajo fue presentado como comunicación en las Jornadas Internacionales “Derecho y Sociedad” y RCSL, en Oñate, 2000. Una versión posterior fue parte del trabajo *El leve gobierno de los seres y las cosas: Las nuevas políticas de seguridad*, presentado en el Master SISTEMA PENAL Y POLÍTICAS SOCIALES, Universidad de Barcelona, 2000.
- ** Criminólogo. Investigador del Instituto de Ciencias Penales, Universidad Central de Venezuela.

RESUMEN

Se hace una descripción sucinta de algunos de los rasgos comunes que caracterizan las nuevas políticas de control emergentes frente a la crisis del modelo penal de la modernidad, de forma de hacer transparente la originalidad de su funcionamiento y apuntar algunos elementos necesarios para su definición, relegando algunas características que podrían suponer distinciones entre las políticas de diferentes países. Se indican las transmutaciones que verifican esas políticas de seguridad en cuanto a su escala, al conjunto de materias de su incumbencia, las estrategias y técnicas que implican, los actores que involucren y los objetivos que persiguen.

Palabras clave: Política de seguridad, estrategias de control, violencia estatal, delincuencia social.

¿WHAT ARE THE SECURITY POLICIES?

ABSTRACT

This paper offers a succinct description of some common traits that characterize the new control policies emerging in response to the crisis of the modern penal model, in such a way as to make the originality of their functioning transparent and indicate some elements necessary for their definition, setting aside characteristics that could suppose distinctions among policies from different countries. The work indicates the transmutations that verify these security policies in terms of their scale, with regard to the set of topics that are their responsibility, the strategies and techniques they imply, the actors that they involve and the objectives they pursue.

Key words: Security policy, control strategies, state violence, delinquency, social intervention.

En abril de 1981, los violentos disturbios en el londinense barrio de Brixton revelaron a los desconcertados británicos una sociedad desgarrada por las contradicciones y amenazada por un peligro que apenas podían comprender. “El pueblo británico vio con horror e incredulidad, transmitido directamente por los medios audiovisuales, escenas de violencia y desórdenes en su propia capital...las bombas de petróleo fueron usadas por vez primera en las calles británicas...” (Informe de Lord Scarman, citado por Kidd-Hewitt, 1995, p. 18). A diferencia de las demostraciones sindicales contra el gobierno conservador, frecuentes en el mismo período, los disturbios remitían a un sujeto indiferenciado y terrible, ajeno a cualquier intento de dejarse representar por programa o discurso alguno: los jóvenes negros de los suburbios, los nuevos marginados del mundo del trabajo y el consumo, las *underclass* que desvelaban los sueños de los “ciudadanos decentes” y encarnaban el temor al crimen y al desorden.

Pero también Brixton significó el fracaso de la política de *Ley y Orden* que con tanto entusiasmo había iniciado el gobierno de Margaret Thatcher. De hecho, la causa inmediata de los disturbios fueron los agresivos operativos policiales en los barrios pobres de Londres: en el propio Brixton, en los días anteriores la policía había detenido cerca de mil personas, imputando a más de 90 cargos por ofensas menores. En su reporte, el comisionado para investigar los motines, Lord Scarman, señaló la ineficacia y el potencial de conflicto de las estrategias basadas en la saturación policial, la aplicación generalizada de medidas penales y el control agresivo de los barrios “peligrosos”: “...no es seguro que las operaciones de saturación disminuyan el crimen callejero...su eficacia es dudosa...no han sido suficientemente apropiadas para el control en una comunidad multirracial”, expresaba en su informe (Scarman, citado por McLaughlin, 1996, p. 60).

De esta forma, los acontecimientos de Brixton, y su recepción oficial, definirá el campo de emergencia de nuevas estrategias de control en el Reino Unido: la necesidad de políticas eficaces para detener al crimen (tal como había ofrecido en su campaña electoral el partido gobernante), que a la vez sean comprensivas de los nuevos desafíos que esta tarea supone en una sociedad compleja y fragmentada. Así, con el transcurso de los años las nuevas políticas incluirán estrategias de prevención situacional, cambios en las tareas y estilos policiales (la policía comunitaria), la articulación multiagencial –que in-

volucra en las tareas de prevención diversas agencias gubernamentales, instituciones privadas (NACRO, Crime Concern) y agentes comunitarios, desarrollo de medidas “sociales” (Ver, al respecto, Gilling, 1997; King, 1989), protagonismo de las autoridades locales en los proyectos de prevención, entre otras propuestas (Ver Bright, 1998; Gilling, 1997; Crawford, 2000).

Pese a las grandes diferencias en cuanto a tradición cultural, formas de gobierno y contexto político, la situación en Francia sorprendentemente no resulta muy diferente. También en 1981, graves episodios de violencia callejera en algunas de las grandes ciudades (particularmente Lyon y Marsella) (King, 1998), conducen al recién electo gobierno socialista a promover propuestas de seguridad y prevención distintas al uso de la represión penal y policial. Luego de algunas tímidas medidas iniciales (campos de verano, actividades para jóvenes, etc.), en 1983 se crea una comisión inter-ministerial para la formulación de políticas de prevención del crimen.

La Comisión de Ciudades para la Seguridad, dirigida por Gilbert Bonnemaison, elabora propuestas dirigidas a mejorar las condiciones de vida de los sectores excluidos, programas de animación cultural y uso del tiempo libre, medidas educativas, etc., junto al recurso a nuevas formas de actuación policial (la “policía de proximidad”) y al uso del diseño ambiental. Por otra parte, se crean consejos nacionales, departamentales y comunales que involucran a las autoridades, agencias sociales y penales, y organizaciones privadas. Posteriormente, en los años 90, el esquema se amplía con el impulso de los contratos de prevención, en que se asocian autoridades nacionales (la Fiscalía), gobierno local (Prefectura) y representantes de la comunidad en el desarrollo de planes específicos de seguridad. Este modelo se ha mantenido y consolidado con el tiempo, sobreviviendo incluso a la alternancia de gobiernos de distinto signo (Boucher, 2004; King, 1998, 1989; Peyre, 1986).

Aunque de data más reciente y menor alcance, pero contando a su favor con una publicidad mayor, el alcalde de Nueva York pone en marcha –a mediados de los años 90- una política dirigida a reducir drásticamente los altos niveles de criminalidad y los frecuentes escándalos policiales. Entre las medidas adoptadas (que en su conjunto se ha dado por designar con la sugerente denominación “Tolerancia Cero”), se cuenta una profunda reorganización y descentralización del cuerpo de policía de la ciudad (Bratton, 1997) y una intensiva actuación sobre las conductas inciviles y la pequeña criminalidad, an-

teriormente desatendida como foco de interés. En tal sentido, *Tolerancia Cero* supone el uso de “tácticas abiertas” y control “de baja intensidad” por parte de la policía como estrategia de intervención (Dennis, 1997, pág. 3).

En el caso español, será durante el gobierno socialista, en respuesta a una creciente alarma social frente a la criminalidad, las drogas y los extranjeros, cuando empiezan a cobrar forma (tanto de manera estatal como a través de iniciativas locales) nuevas propuestas dirigidas a la prevención de la criminalidad. A mediados de los años 80 se crearán, por un lado, instancias de coordinación entre autoridades locales, autonómicas y nacionales, y los distintos cuerpos policiales que actúan sobre determinado territorio, por el otro (Recasens y otros, 2000). Adicionalmente, en 1992 se aprueba la Ley de Seguridad Ciudadana (“Ley Corcuera”, en conmemoración del ministro socialista que presenta a las Cortes) que incluye, entre otras medidas, una severa extensión de la discrecionalidad policial y el uso prolijo de procedimientos y sanciones administrativas en el manejo de conflictos no penales (Muñagorri, 1995).

Pero dadas las singularidades del entramado político y policial español, el mayor impulso de innovaciones en el campo de la seguridad descansará principalmente sobre el ámbito autonómico y local. En este sentido, un caso de interés por su carácter pionero y por el alcance de su desarrollo, es el de la ciudad de Barcelona (Antillano, 2000). En 1983, el alcalde de esta ciudad nombra una comisión para la realización de un amplio diagnóstico y consulta sobre la situación de la seguridad, y la formulación de propuestas pertinentes. Del trabajo de este equipo se conforman el Consell de Seguretat Urbana y los Consejos de Seguridad y Prevención en los diferentes distritos que, además de garantizar la coordinación entre las distintas instancias del sistema penal y de éstas y las agencias sociales, incorpora en el diseño y ejecución de las tareas de seguridad representantes de la sociedad civil y corporaciones privadas. Sus actividades combinan medidas policiales, transformaciones en el funcionamiento de la justicia penal, uso de sanciones administrativas, reforma urbana y dispositivos de prevención situacional, con estrategias sociales dirigidas a grupos y áreas de riesgo (Ajuntament de Barcelona, 1986; 1994).

En América Latina, ya avanzada la década de los 80, y sin dudas consecuencia de la crisis económica generalizada y la aplicación de programas de ajuste estructural, se acusa recibo del ascenso de la conflictividad y de la inseguridad, tanto en la forma de disturbios masivos y espontáneos (el “Ca-

racazo” en 1989, los motines y saqueos en Brasil y Argentina en los mismos años), como en el crecimiento insistente del crimen y la violencia (Carranzas, 1997). Esta irrupción de las nuevas clases peligrosas, sea como criminalidad difusa y generalizada, o bajo la figura del acecho violento de las periferias urbanas empobrecidas, terminan por desplazar el papel que jugó una década antes la llamada Doctrina de Seguridad Nacional, en tanto estrategia de articulación de las fuerzas del estado y de movilización social contra la subversión política, sustituyéndola por la nueva agenda de la seguridad ciudadana. Se trata una vez más de convocar a la movilización y alineación de los distintos actores para enfrentar las amenazas, de nuevo garantizar la seguridad bien vale olvidarse de los principios y garantías. Como si de un juego literario se tratara, la lucha contra la *inseguridad* duplica los modos y retóricas de la vieja lucha contra la subversión (Gonzalez, 2000).

Estos cambios operan en tres “oleadas” más o menos diferenciadas en los países de la región. En los años 80, frente a la crisis económica se acrecientan las acciones represivas hacia los sectores más empobrecidos, en la forma del recurso a tácticas policiales agresivas y al uso intensivo de la prisión, creciendo exponencialmente la población penal. A finales de la década, coincidiendo con los planes de ajuste estructural, e incluso financiadas por las mismas multilaterales que promovieron las reformas económicas liberales, se producen reformas en la administración de justicia y en el dispositivo penal (cambios en el proceso penal de acuerdo al llamado “Código Procesal Penal Modelo para Iberoamerica”, justicia juvenil, creación del ombudsman, reformas penitenciarias, etc.) que buscan garantizar mayor certidumbre y eficiencia jurídica, combinando perspectivas garantistas con aproximaciones “manageriales”. Sin embargo, las reformas generaron un incremento en la “informalización” de la actuación de los agentes penales, acudiendo a fórmulas ilegales o informales de control, como los escuadrones de la muerte, las desapariciones forzadas, las ejecuciones extra-judiciales, las detenciones ilegales, etc. En un tercer momento, acompañando el proceso de democratización que operó en distintos países y el nuevo relieve que adquieren los gobiernos locales en las reformas del estado, se implantan estrategias y tecnologías preventivas “duras” (como la prevención situacional o las políticas de tolerancia cero promovidas por J. Bratton) “importadas” desde los países centrales, no en poca oportunidades como resultado de agresivas campañas de marketing que ofre-

cen a la agobiada ciudadanía soluciones infalibles contra el crimen y el desorden (San Juan, 2004; Wacquant, 2000).

Sin dudas que estas experiencias remiten a contextos, tradiciones y características distintas. Pero justamente en razón de sus contrastes resaltan las coincidencias que parecen anularlas: un contexto marcado por un nuevo tipo de conflictividad social, el protagonismo creciente de la policía frente a otras instancias penales, la importancia concedida al territorio y la proximidad, la adopción de estrategias de control y procedimientos distintos al funcionamiento tradicional del sistema penal, etc. No puede dejarse de advertir este afán “innovador” en el campo de la seguridad que ocupa a los gobiernos de los distintos países desarrollados y periféricos en los últimos 20 años, la producción de una nueva semiótica que se distancia del discurso de la pena y la rehabilitación, el lugar cada vez mayor de la seguridad en las políticas oficiales¹.

Por otra parte, explicar estos cambios a partir del aumento de la criminalidad, parece al menos insuficiente. No discutiremos sobre si se ha producido tal incremento o es producto de una mayor criminalización y detección (al respecto, ver Sack 2000). Pero de cualquier forma, éstas nuevas políticas no buscan tanto controlar más el crimen como controlarlo de una forma distinta. Es en su distancia de las técnicas modernas de control y castigo de la criminalidad que adquieren su sentido las nuevas políticas, en lo que tienen de específico más que en las continuidades; en las transformaciones que suponen más que en una intensificación y ampliación cuantitativa de las tareas que durante al menos una centuria había cumplido el sistema penal.

Seguridad ciudadana, safety community, crime prevention, tolerancia cero, definiciones diferentes que sin duda aluden a especificidades y dinámicas distintas, a características y énfasis propios de los diversos contextos

1 Por supuesto, no agotan estos ejemplos los casos de cambios similares en las políticas de control. Para algunos otros países con políticas semejantes, ver Agra, 2000 (Portugal); Para Bélgica; Bonner, 1997, Hebberecht, 2000; Vidali, 2000 (para el caso griego); En Suiza, Villettaz, 2000. Para una visión general de Europa, ver Hebberecht y Sack, 1997; van Dick, 1997; para Centroamérica, Carranzas (coord.),1997. Para Venezuela: Provea 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005, mientras que para el resto de Latinoamérica ver San Juan, 2004; Bobea (coord.) 2003 y Escobar et al. (2005).

en que tienen lugar, pero por debajo de aquello que las distinguen es posible detectar identidades que referirían a la puesta en práctica de una nueva “economía del control”, que emerge frente a la crisis del modelo penal que caracterizó a buena parte de la modernidad (Garland, 1990).

En lo que sigue, haremos una descripción sucinta de algunos de los rasgos comunes que caracterizan estas políticas, de forma de hacer transparente la originalidad de su funcionamiento y apuntar algunos elementos necesarios para su definición². Así, indicaremos las transmutaciones que verifican las nuevas políticas de seguridad en cuanto a su escala, al conjunto de materias de su incumbencia, las estrategias y técnicas que implican, los actores que involucran y los objetivos que persiguen³.

LAS NUEVAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD IMPLICAN UNA MUTACIÓN EN LA ESCALA DEL CONTROL

Un signo específico de las nuevas políticas de control del crimen es la relevancia concedida al ámbito local como espacio de intervención, así como el protagonismo de las administraciones y agencias locales en el desarrollo de las estrategias de seguridad (Crawford, 1997; Hebberecht y Sack, 1997). Sea la ciudad como unidad urbana, la comunidad como espacio social, o el municipio como esfera política y administrativa, se verifica una

- 2 Sin duda que se han relegado algunas características que podrían suponer distinciones entre las políticas de diferentes países, tanto en sus orígenes como en su funcionamiento. Así, mientras las experiencias anglosajona aparecen durante gobiernos de talante conservador, y con un mayor énfasis en la policía y en las estrategias de prevención situacional, en países como Francia o España, el papel que jugaron gobiernos socialdemócratas comportó una mayor preocupación por los factores sociales en la génesis de los problemas de seguridad. Sin embargo, el desarrollo posterior parece tender hacia una “homogenización” de las diferentes políticas, más allá de cualquier distinción retórica (comunicación personal de Patrick Hebberecht).
- 3 Hemos preferido el término “políticas de seguridad” (utilizado habitualmente en Italia, Francia y países iberoamericanos) en vez de “crime prevention” (de uso en los países anglosajones) no sólo por razones idiomáticas y culturales, sino por considerar que el primero ilustra mejor la amplitud y alcance de las nuevas políticas de control.

progresiva “desnacionalización” de las políticas de control, erosionando el monopolio del ejercicio penal (forma privilegiada del control durante toda la modernidad) que se había atribuido el Estado. No es un elemento de relevancia menor: en buena medida, el Estado moderno se construye a partir de la confiscación y centralización de las formas de control que operaban localmente, garantizando su uniformidad y regularidad (Foucault, 1984).

Aunque la preocupación por el contexto local como ámbito privilegiado para la prevención de la criminalidad no es reciente, sobre todo en la tradición anglosajona (Crawford, 1997; Emsley, 1996), es claro que en los últimos años éste ha adquirido relevancia hasta el punto de convertirse en una dimensión de primer orden de importancia en los actuales modelos de gestión y control social (Del Olmo, 1998).

Sin embargo, el papel de las administraciones locales es, tomando las políticas en su conjunto, diverso y contradictorio. Se producen paradojas como en el caso del Reino Unido, donde, a pesar del papel que tradicionalmente han jugado las policías y administraciones locales en la prevención del crimen, por particulares circunstancias históricas -el recelo del gobierno central (conservador) hacia las autoridades locales, predominantemente laboristas, etc.- el desarrollo inicial de las nuevas políticas descansó, en forma preponderante, en decisiones centralizadas, pasando por encima de competencias municipales. Sólo en la segunda mitad de los 90', con la llegada de los laboristas al poder, se consolidará el papel de las administraciones locales (Crawford, 2000; Gilling, 1997). En una dirección diametralmente opuesta, en Francia, contrariando el alto grado de centralización que ha caracterizado al estado francés en toda su historia, las políticas de seguridad han concedido una gran figuración a los niveles comunales y regionales de decisión (Boucher, 2004; King, 1998; Peyre, 1986). En otros países, como España o Alemania, las políticas nacionales a este respecto han sido genéricas o inexistentes, por lo que las iniciativas proceden casi exclusivamente de las administraciones descentralizadas (Ayuntamientos y gobiernos autonómicos en España, Landers en Alemania) (Aden, 2000; Recasens y otros, 2000).

En América Latina, aunque el peso del estado burocrático-autoritario y la preponderancia del gobierno central en las políticas de represión al crimen y en el control de las policías, determinan en un primer mo-

mento la puesta en acto de estrategias nacionales de seguridad, la reforma del estado que opera en los distintos países de la región desde fines de los 80 le otorgan un nuevo protagonismo a los gobiernos locales, especialmente en materia de seguridad. En efecto, las reformas institucionales siguieron muy de cerca de las reformas económicas, como concreción de la crítica al estado “interventor” y “paternalista”, favoreciendo formas de estado más “eficientes” y al mismo tiempo ajenas a los grandes temas de la agenda política. La gestión de los servicios públicos (progresivamente privatizados) y el desarrollo de planes de seguridad serán tareas fundamentales de los nuevos gobiernos locales (De Mattos, 1989; Portantiero, 1989).

Contribuyen a la definición del nuevo contexto de actuación de las políticas de seguridad, las transformaciones de la forma-Estado, primero en los países industrializados y luego en los países periféricos (Bergalli, 1993), la revalorización del municipio como espacio político, y la progresiva transferencia a niveles descentralizados de funciones y responsabilidades antes en mano del Estado (Borja, 1988), como respuesta a la crisis fiscal y en procura de nuevas formas de gobierno (neo-corporativismo, etc.); mientras que se pone en evidencia el fracaso de las estrategias centralizadas y convencionales para reducir el crimen (Garland, 1995; Hope 1995, Tonry y Farrington, 1995).

Por otro lado, parece existir una superposición entre las tareas que han venido asumiendo los gobiernos locales desde los años 70' y las características propias de las políticas de seguridad. La creciente importancia de las políticas sociales locales, dirigidas a aquellos sectores marginados de la seguridad social universal (desempleados y precarios, jóvenes, inmigrantes y minorías étnicas, etc.), la gestión del espacio urbano, las características y funciones de las policías municipales, la relevancia de la proximidad y el mayor grado de participación de los actores locales, configuran al ámbito local como escenario privilegiado para las nuevas políticas.

LAS NUEVAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD COMPORTAN UNA SUSTITUCIÓN DEL OBJETO DE SU ACCIÓN

Ya no es suficiente con ocuparse de las transgresiones legalmente definidas, ni con las desviaciones de la normalidad disciplinaria. Las nuevas políticas incorporan al ámbito de su incumbencia un vasto campo de prácticas y relaciones sociales.

Ciertamente, los programas de seguridad y prevención son formulados como respuesta al incremento del crimen en las últimas décadas. Pero esta escalada no sólo expresa un crecimiento cuantitativo, sino también, y especialmente, un cambio en los patrones de la criminalidad. Junto al delito convencional, empieza a proliferar una baja criminalidad que se sustrae a las anteriores estrategias de control penal. Desde las agresiones domésticas, la violencia callejera, los pequeños hurtos, los “arreatones”, los actos de vandalismo o la venta de drogas en la calle, en los últimos años se verifica una reorganización del campo de los ilegalismos. Se trata del predominio de una infra-criminalidad invisible a los procedimientos de detección y registro (como lo indican el bajo nivel de denuncia y la alta cifra negra), inaccesible y remisa a las técnicas convencionales de contención, investigación y vigilancia, tal como se evidencia en la disminución de los casos resueltos policialmente; una delincuencia de bajo nivel capaz de filtrarse en las esferas de la cotidianidad, y que ya no remite a un medio delincuencial aislado y cerrado sobre sí mismo (la vieja figura del delincuente “profesional” e inveterado) sino que involucra, de forma eventual, segmentos poblacionales enteros, definidos ahora como “grupos de riesgo” en consideración a variables actuariales (edad, procedencia, origen étnico o clase social). La seguridad ciudadana comporta, la sustitución del viejo malhechor por el grupo de riesgo, del individuo como blanco de la acción penal, a los perfiles actuariales que atienden e intervienen sobre colectivos poblacionales, definidos no a partir de su “disposición” (que siempre remitiría al individuo), sino de variables estadísticas asociados a determinados riesgos⁴.

En los márgenes de este patrón emergente de criminalidad, las nuevas estrategias de seguridad se ocupan también de un rango indefinido de conductas que, si bien no pueden considerarse plenamente como delitos -al menos de acuerdo a la ley penal, son comprendidas como “atentados contra la calidad de vida”, “incivildades” o “comportamientos asóciales”. En un célebre artículo,

4 Las polémicas e influyentes “Leyes Anti-maras” en Centroamérica, dirigidas a criminalizar a los jóvenes por sospechosos de participación en las “maras” o pandillas juveniles, sería la expresión más acabada desde el punto de vista legislativo de este proceso de sustitución del individuo por el grupo, en la acción del aparato penal (San Juan, 2004).

que podría sin dificultad considerarse como un clásico del nuevo discurso de la seguridad, Wilson y Kelling señalan “el inextricable vínculo, en un tipo de secuencia de desarrollo” que existe entre el crimen y el desorden (Wilson y Kelling, 1982). Aquí “desorden” incumbe tanto a las prácticas antisociales “no atendidas”, como al “relajamiento” de los controles informales y al deterioro de las condiciones (ambientales y morales) de vida. “Nip things in the bud” (cortar el problema en su cuna) es la explícita frase que utiliza un defensor de la política newyorkina de “tolerancia cero”: “prevenir los elementos antisociales desarrolla el sentimiento de que se está haciendo algo...directamente, al reducir la criminalidad de bagatela, vandalismo, graffitis y desorden de bajo nivel, e indirectamente al crear un ambiente menos hospitalario para los crímenes más serios” (Dennis, 1997, pág. 3).

Sin embargo, esta perspectiva no es privativa de las orientaciones más “duras” o ideológicamente ubicadas a la derecha del espectro político. En una alocución que marca la postura de su partido sobre el tema, el ex primer ministro socialista francés, Lionel Jospin, señala la necesidad de una “sensibilidad” diferente que distinga los condicionantes sociales del crimen de aquellas conductas inciviles que atentan contra la estabilidad del orden social: “...si la delincuencia tiene habitualmente causas sociales y sociológicas profundas, ella se nutre también de comportamientos individuales, empezando por los actos de incivilidad. La incivilidad es la negación de la vida en común. Ella es sobre todo el primer eslabón de la cadena de actos que puede conducir hasta la violencia, la más dura” (Jospin, 2000, pág. 37).

Aun cuando expresen diferencias en cuanto a la forma de manejar dichas conductas, o sobre la valoración de su posible asociación con prácticas de mayor entidad criminal (Wilson y Kelling, 1982; Matthews, 1992), es un hecho que en los últimos tiempos no ha dejado de crecer, tanto en los responsables políticos como en los investigadores, la preocupación por estos “conflictos sociales de baja intensidad”: se atribuye a las incivildades y al desorden participación en el miedo al crimen y en la sensación colectiva de inseguridad, aportes en la génesis de la delincuencia convencional, efectos desorganizadores sobre la vida comunitaria, degradación ambiental y moral de los vecindarios, debilitamiento de la eficacia de los controles informales, erosión de la cohesión comunitaria, de atentar, en fin, contra la calidad de vida y las bases de la convivencia social (Delgado

y Guárdia, 1994; Hope y Hough, 1988; Skogan, 1988; Wilson y Kelling, 1982). Estaríamos ante la definición de un nuevo problema que permitiría la anexión, por parte las políticas de seguridad, de un conjunto de prácticas (conflictos interpersonales, molestias públicos, incomodidades, etc.) ajenas a las anteriores estrategias de control.

En otra dirección, también las víctimas, efectivas o posibles, se convierten en objeto de control y gestión. Por una parte, el conjunto de programas de atención a las víctimas, la asignación de un papel activo dentro del conflicto, el uso de mecanismos de mediación y reparación, entre otras medidas que tratan o involucran a los afectados por la delincuencia. Por otro lado, todas aquellas acciones dirigidas a las “víctimas potenciales”: las políticas de seguridad atienden a los hábitos, prácticas cotidianas, modos de vida, omisiones y acciones, la vida doméstica y las actividades públicas de la gente común, en cuanto se asocian con oportunidades o factores de riesgo para la victimización.

En un segundo nivel, las políticas de seguridad operan tanto sobre las manifestaciones “objetivas” de la inseguridad como en su dimensión subjetiva. Si frecuentemente la opinión pública y el pánico colectivo han sido un elemento de primer orden en las decisiones político-criminales, tradicionalmente las respuestas penales ante la alarma social se asociaron con un recrudescimiento, al menos simbólico, de las acciones contra la criminalidad (mayor severidad de las penas, menos lenidad en las sentencias, mayor dureza policial, etc.). En los últimos años, las estrategias de “ley y orden”, como ejercicio ascendente de la violencia penal, más que efectos reales sobre la criminalidad, expresan cierto populismo punitivo que busca responder a las ansiedades y demandas sociales de mayor protección.

Sin embargo, en las políticas de seguridad el miedo al crimen se convierte en un objeto explícito y autónomo de las estrategias de control, no necesariamente subordinado a las medidas concretas de reducción del delito. Este sería el caso, en gran medida, de las iniciativas de policía comunitaria (Cfr. Brodeur, 1994). Otros programas, como las patrullas vecinales (Neighbourhood Watch Schemes) y otras formas de participación ciudadana en la prevención del delito, campañas informativas, o el uso por parte de la policía de patrullas a pie, revelan tener un mayor impacto en la reducción del miedo al crimen que en la disminución efectiva de la tasa de delitos

(Aniyar, 1999; Laycock y Tilley, 1995; Walklate, 1996; Wilson y Kelling, ob. cit.). Incluso, en programas como Safer Cities, puesto en práctica en algunas ciudades de Inglaterra y Gales desde fines de la década de los 80 y mediados de los 90, y en su momento la principal política de seguridad en Gran Bretaña (Bright, 1998; Crawford, 2000), o para las políticas de seguridad puestas en marcha por la municipalidad de Barcelona (Ajuntament de Barcelona, 1986; Delgado y Guardia, 1994), la reducción del miedo al crimen, o del sentimiento de inseguridad, tiene tanta relevancia como la actuación sobre el delito objetivo.

La seguridad deviene gestión de opinión pública y de la ansiedad colectiva. En el contexto de la transformación de la sociedad fordista, en que se desploman las coordenadas que habían permitido la construcción del consenso y la cohesión social, la apelación al sentimiento colectivo de inseguridad adquiere un valor estratégico como forma de gobernabilidad.

Finalmente, una multiplicidad de modos, usos, relaciones, eventos y circunstancias es confiscada al ejercicio de las nuevas políticas de control, en tanto que codificados como oportunidades y riesgos. La organización y uso del territorio: no sólo la topografía del conflicto, los lugares de peligro, sino la preocupación por el diseño, la iluminación y visibilidad, el uso y ocupación de los espacios, la circulación y aglomeración, el hacinamiento, el deterioro ambiental. El interés por las formas de la convivencia: la participación, las buenas relaciones domésticas y vecinales, el disfrute del tiempo libre, el ruido y la basura. También, ciertamente, una “sociología”: se menciona la marginación, el desempleo y la tugurización, pero preocupando sólo en cuanto a su posible asociación con el crimen o el desorden, como forma de vida degradada que conectaría con la decadencia moral y el delito (Wilson y Kelling, ob. cit.).

Catálogo imposible el de la seguridad. Eventualmente cualquier cosa transita por su ámbito de competencia. El término mismo escogido expresa, más que un objeto concreto, una suerte de estado “ontológico”: los límites de lo que se considera *estar seguro* se vuelven difusos y dilatados, acogiendo la experiencia de precariedad e incertidumbre que parece acompañar los cambios sociales de los últimos tiempos.

Han sido una constante de la modernidad las disutopías sobre un poder omnímodo que lo controla todo. Pero ni la más aburrida de las ficciones imaginó nunca esta pesadilla anodina, este Gran Hermano de la urbanidad y las buenas costumbres, este totalitarismo de las cosas nimias, las fruslerías de las que están hechas nuestras vidas.

LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD SUPONEN UNA MULTIPLICACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE CONTROL

En contraste al monótono funcionamiento del dispositivo correctivo-penal, las políticas de seguridad involucran una inaudita diversificación y proliferación de estrategias y procedimientos que se articulan y entrecruzan. La alta tecnología convive con el resurgimiento de la tradicional ronda policial, el diseño urbano junto al trabajo social, la sanción penal y administrativa se mezcla con la participación comunitaria.

Las políticas de seguridad suponen el relegamiento de los principios y garantías que controlan el ejercicio de las agencias penales, así como una redefinición de su propio funcionamiento. En efecto, la intervención penal como respuesta a los actos delictivos legalmente especificados, cede su lugar a la actuación “proactiva” sobre situaciones, conductas y grupos poblacionales no necesariamente delictivos, al menos desde el punto de vista legal. Tampoco se trata de una reedición de la vieja noción de peligrosidad, pues la nueva semiótica del control no se ocupa tanto de *individuos* sino de *poblaciones*, *probabilidades* y *riesgos*, y su tecnología no pretende tanto la corrección del infractor como la gestión, vigilancia y contención del conflicto. Sustituyen la reforma moral del individuo desviado por estrategias de gobierno de riesgos y poblaciones.

Por un lado, una gestión del espacio y su uso. Las políticas de seguridad codifican el espacio como universo de relaciones funcionales susceptibles de afectar el comportamiento criminal y el desorden: disposición y amplitud de las vías, luminosidad, acceso a determinados lugares, movilidad de las personas y los objetos, circulación, visibilidad. Se trata de hacer transparentes los riesgos, atar las conductas a su espacio, trazar una geometría que ponga en relación los actos y el contexto en que ocurren.

Así, técnicas que persiguen obstaculizar las prácticas criminales incrementando el esfuerzo que suponen: dificultar y controlar los accesos a determinados lugares, retirar elementos facilitadores o materiales utilizables en el delito, desviar a los posibles transgresores clausurando o regulando actividades y lugares en que suelen participar, brindar protección adicional a los bienes en peligro. Luego, procedimientos que procuran intensificar los riesgos asociados a la práctica delictiva: registro de sospechosos o del público en general, supervisión y “video-vigilancia”, aumento de la visibilidad o “vigilancia natural”, desplazando a la mirada pública el ejercicio del control. Finalmente, aquellos dispositivos dirigidos a reducir los posibles beneficios del acto indeseado: disminución de la disponibilidad de los bienes a los que se orienta (por ejemplo, reduciendo la cantidad de efectivo disponible en pequeñas tiendas o en el transporte colectivo), reducción del atractivo de los objetivos eventuales, identificación de la propiedad o eliminación de los posibles beneficios de la conducta criminal (Clarke, 1995, 1997; Waller, 1997).

Muchas de las técnicas de manipulación del espacio como forma de control adquieren impulso con el desarrollo de la industria privada de seguridad durante las últimas tres décadas. Otras, por su lado, hacen parte de aquel programa de la modernidad que pretende la ciudad como universo transparente y ordenado. Sin embargo, será sólo a comienzo de los años 80 cuando, en virtud de las elaboraciones de los funcionarios de la Home Office británica y de los trabajos sobre diseño ambiental y espacio defendible en EE.UU., lo que hasta entonces había discurrido como práctica anónima y opaca, pasa a convertirse en uno de los discursos centrales de la criminología, bajo la denominación de “prevención situacional” (como contraste con la preocupación por los factores “disposicionales” de las estrategias basadas en el tratamiento del infractor o en la intervención sobre las condiciones sociales de vida)⁵.

5 “Prevención Situacional comprende medidas de reducción de oportunidades que (1) están dirigidas a formas altamente específicas de crimen, (2) involucran la gestión, diseño o manipulación del ambiente inmediato del modo más sistemático y permanente posible, (3) hacen más difícil y riesgosa la actividad criminal, o le restan incentivos e impunidad” (Clarke, 1997, pág. 4).

Aunque desde su formulación teórica se pretende que tales técnicas estén dirigidas a prevenir formas específicas de criminalidad o conductas antisociales, un rasgo distintivo, y común a otras estrategias de las nuevas políticas de seguridad, es el carácter *difusivo* de sus efectos. Al operar sobre el espacio, las estrategias de prevención situacional no sólo actúan sobre los comportamientos delictivos, sino que provocan a su vez desplazamientos y transformaciones en el universo de relaciones sociales, prácticas cotidianas y patrones de ocupación y distribución de la población, entre otros procesos que tienen como requisito determinadas formas de organización del territorio y de uso.

Otro tipo de estrategias refiere a los procesos de flexibilización e informalización del control estatal. La demanda de un control creciente sobre el universo complejo y fragmentado de las relaciones sociales en el contexto de la sociedad postfordista, imponen la insuficiencia del modelo tradicional de control penal, basado en el principio de legalidad y en las garantías procesales, así como el desplazamiento de la centralidad que en éste se le concede a la función judicial, para ser sustituido por un creciente protagonismo y aumento de la discrecionalidad del aparato policial. Esto se expresa, entre otras formas, en el uso profuso de legislaciones de tipo administrativa para sancionar y regular prácticas sociales ajenas al campo de la normativa penal, que le otorgan a la policía amplios márgenes de autonomía y discrecionalidad en las labores de vigilancia, represión y gestión de los riesgos sociales. Se trataría del despliegue de un modelo “administrativizado” de control (Calvo García, 1995), que se sustrae a los procedimientos judiciales que limitan y regulan la práctica penal, mientras permite una mayor “plasticidad” y flexibilidad de las actuaciones, acorde con el vasto e incierto universo en que operan las políticas de seguridad⁶.

6 Este influjo alcanza incluso al funcionamiento de la justicia penal, donde en los últimos años se ha impuesto un conjunto de reformas procesales orientadas a flexibilizar e “informalizar” el rígido proceso de administración de justicia. Buen ejemplo de ello son las reformas procesales que, desde los años 80 y contando con fondos de organismos multilaterales como el Banco Mundial, se ha instalado en la mayor parte de América Latina. En los Códigos Procesales reformados, junto con una serie de medidas de innegable talante garantista, se despliegan fórmulas dirigidas a flexibilizar el proceso penal, incluso

En términos semejantes se entenderían los procesos de informalización del control del Estado sobre determinado tipo de prácticas. El creciente desarrollo de la “justicia comunitaria”, y el uso cada vez mayor de medidas como la “diversión”, la mediación, la reparación y otras formas de resolución de conflictos distintas a la vía judicial, lejos de acotar la intervención estatal en la vida social, implican, al menos en su recuperación por parte de las nuevas políticas de seguridad urbana, una extensión de su ejercicio a esferas antes ajenas.

Se trataría, en ambos casos, del recurso a estrategias móviles y flexibles, liberadas del pesado fardo del funcionamiento penal, con un alto coeficiente de adaptación a situaciones siempre cambiantes e inciertas, capaces de generalizarse y permear las esferas de la vida cotidiana para su gobierno. A la rigidez formal del procedimiento penal le oponen la plasticidad e informalidad, operan de forma “probabilística” lejos del automatismo del trámite judicial, la definición de sus objetivos y procedimientos dependen más de la situación que de las codificaciones, frente a la severidad de la sanción penal oponen una “baja intensidad” del control que las hace “económicas” en cuanto a su costo social.

Pero no nos engañemos. No remiten tales procesos a una presunta reducción del campo punitivo; no es el anticipo de un derecho penal mínimo, como una vez lo soñara el progresismo criminológico. Más allá de cualquier ilusión, nos recuerda lo contrario el simple hecho de que, durante el tiempo en que estas nuevas formas de control han cobrado preminencia, la población en prisiones o sujeta a otras sanciones penales no ha dejado de crecer de forma espectacular. Si en la retórica de la prevención se asocia las incivildades a los delitos mayores, es posible también sospechar el vínculo que anuda estas “novedosas” y “benévolas” estrategias que pretenden justamente el control del desorden con las formas más duras y rancias del castigo penal.

contradiendo el respeto a las garantías procesales, como en el caso de los distintos tipos de procesos abreviados u otras modalidades que vulneran la situación del imputado y reducen, por la vía de los hechos, el papel del juicio. Para los procesos de reforma procesal en América Latina, ver Eser y José (coord), 2000.

Un tercer tipo de estrategias alude a lo que se ha dado por llamar prevención social, que referiría al uso, como estrategias de prevención y seguridad, de aquellas herramientas de promoción y compensación social propias del Estado de Bienestar. Esto incluye políticas educativas, de vivienda y mejora urbana, culturales, recreacionales y dirigidas al uso del tiempo libre, de atención familiar, sanitarias, de apoyo psicosocial a víctimas y a algunos grupos de transgresores, adiestramiento laboral, etc. Su implementación puede depender tanto de las agencias sociales, articuladas dentro de los programas de seguridad, como de aquellas que tradicionalmente han formado parte del sistema penal, particularmente del aparato policial, que incorpora técnicas propias del trabajo social y la consejería entre sus intervenciones habituales.

Sin embargo, la apropiación de la intervención social por parte de las políticas de seguridad supone una transformación sustancial del papel que desempeñaron dentro del Estado de Bienestar. Si en éste las políticas sociales se orientaron a objetivos políticos (obtener el consenso social, lograr altas cotas de legitimidad del sistema), económicos (el estímulo sostenido de la demanda) y sociales (corregir los desequilibrios producidos por el mercado, “normalización” de la vida social), en el contexto de las políticas de seguridad son subordinadas a objetivos de control y gestión del conflicto. Así, un programa de reforma urbana, comprendido como estrategia de seguridad, no busca tanto mejorar la condición social de los habitantes como intensificar las condiciones de vigilancia, desplazar a grupos sociales de riesgo o evitar la presencia de indeseables. Los programas de atención a farmacodependientes, u a otros transgresores, se orienta más a su contención y control (separarlos de los espacios sociales en que puedan convertirse en un peligro, mantener un registro actualizado de datos, prevenir prácticas de mayor riesgo) que a la mejora de su calidad de vida o a su inclusión social (Baratta, 1997).

Por otra parte, las políticas sociales pierden su cualidad universal, no sólo por focalizarse en aquellos grupos y prácticas percibidos como de riesgo social, sino por el carácter *regional* que adquieren sus efectos: un programa de adiestramiento laboral para jóvenes de riesgo social, en el contexto del desempleo estructural y la precariedad laboral, tiene poco sentido como propuesta de incorporación en el mercado de trabajo.

El régimen de acumulación y organización social que se despliega a partir de la posguerra, contaba como uno de sus requisitos la producción y consumo de masas, asignándole a la función social del Estado y al gasto fiscal un lugar central. Ello no solamente como forma de estimular la demanda y garantizar las condiciones de vida de las clases trabajadoras, sino también para la promoción de determinados valores sociales y culturales que permitieran una “normalización” del consumo y del comportamiento social y un disciplinamiento de la fuerza laboral. El ideal del hombre blanco trabajador, la centralidad de la familia, el ahorro, la vida sexual ordenada y la laboriosidad, la moral y los gustos de la clase media urbana, se convierten en valores universales y supremos de la vida social. Desde las políticas de bienestar, la educación, las políticas de salud, hasta incluso las prácticas penales (Cfr. Garland, 1985), fueron codificadas por esta lógica social, orientada esencialmente hacia la inclusión y la normalización.

Pero la crisis de valorización del capital que sobreviene a partir de los años 70, y la crisis fiscal del Estado de Bienestar que se deriva de ella, ponen en solfa las condiciones de funcionamiento de este modelo, provocando, entre otras consecuencias, un paulatino desmantelamiento de las políticas de bienestar (especialmente aquellas dirigidas a los sectores más marginados), una creciente inestabilidad social y económica y la erosión de las bases de la regulación social. En estas coordenadas, las políticas de seguridad parecen cubrir el vacío dejado por el repliegue del Estado de Bienestar y el incremento de la exclusión y la conflictividad social. Así, prácticas que adquirían su función en el marco de la normalización y la inclusión social, como las políticas sociales, la sanción penal o la gestión de la ciudad, se revisten ahora de un sentido fundamentalmente policial. Quizás se trate, lejos de cualquier connotación apocalíptica, del tránsito del Estado de Bienestar al Estado de la Seguridad.

LA DIVERSIFICACIÓN DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD

Una de las características de la modernidad ha sido el monopolio del Estado del ejercicio del control penal. Como señala Garland, durante las dos últimas centurias prevaleció la idea de que el Estado central está en la capa-

cidad y la obligación de proveer seguridad, hacer cumplir la ley y sostener el orden, a través del uso organizado de la fuerza, asignándosele a las instancias del sistema penal un lugar privilegiado en la realización de estas funciones (Garland, 1996).

Pese a ello, en los últimos años la exclusividad del Estado en la provisión de seguridad no ha dejado de remitir frente a la emergencia de nuevos actores del control y a la reasignación de roles entre las distintas agencias involucradas. No sólo se trata del prodigioso crecimiento de la industria privada de la seguridad, o de la privatización formal de funciones y tareas vinculadas al control penal. Además de la transferencia de responsabilidades estatales al sector privado, también opera, en el marco de las políticas de seguridad, un proceso de *co-producción* de la seguridad, incorporando en la consulta, diseño y realización de las políticas de control a entidades gubernamentales y no estatales, distintas a las instancias tradicionales del sistema penal. De forma que, junto a la policía, judicatura o prisiones, se articulan ahora agencias sociales, autoridades locales y nacionales, organizaciones gremiales y empresariales, el llamado “tercer sector” (ONGs, asociaciones civiles) y otras organizaciones de la sociedad civil.

Este proceso de articulación entre distintos agentes gubernamentales y no estatales, la derivación y respuesta conjunta ante determinados problemas, se hace cada vez más habitual en las distintas esferas de intervención del Estado, en tanto que permite racionalizar costos y optimizar resultados, generando respuestas flexibles imposibles en el Estado burocratizado y sobre-especializado que emerge en la posguerra.

En el caso de las políticas de seguridad, además de responder a los nuevos criterios *manageriales* de la gestión pública, la diversificación de los actores del control es consecuencia de la propia definición que las políticas de seguridad hacen de su campo de incumbencia.. De acuerdo a Young, “la intervención multiagencial es la respuesta coordinada y planificada de las principales agencias sociales a los problemas del crimen y las incivilidades. La razón principal para la intervención multiagencial es que...ésta corresponde con la realidad del crimen y las realidades del control social. El control social en las sociedades industriales es, por su naturaleza, multiagencial” (Young, 1998, pág. 155). En efecto, la multiplicidad y complejidad de los procesos y situaciones a las que atienden las nuevas políticas, la insu-

ficiencia de las estrategias convencionales, así como el carácter fragmentario de la realidad social, exigen una ampliación y articulación de actores hasta ahora ajenos al control institucional.

Por su parte, el contexto latinoamericano se caracteriza por un proceso aparentemente paradójico, combinando estrategias que apuntan a la desnacionalización, privatización e informalización del control, involucrando a actores sociales y corporaciones privadas en el espacio dejado por el repliegue del estado de sus tradicionales roles de regulación social, con un reforzamiento del perfil autoritario de ese mismo estado en su actuación punitiva, resultando un complejo de actores nuevos y viejos en lo que Wacquant llamó Estado Liberal Autoritario o paternalista (Wacquant, 2000). Así, al remozamiento de la intervención estatal por la vía de la mayor severidad penal, la participación de cuerpos militares en labores de seguridad o la militarización de las fuerzas policiales (Bobeá, 2004; Machillanda, 2005), o el incremento del número de efectivos policiales (Carranzas, 2004; San Juan 2004), es acompañado por diversas estrategias de corresponsabilización ciudadana en las tareas de seguridad (planes para la cooperación entre policías y vecinos, instancias de articulación entre actores sociales y gobierno, planes de movilización vecinal en la prevención del delito. Ver, entre otros, Aniyar, 1999; Jarrín, 2004; Rujano et al., 2004), mientras que a la par se desarrollan dinámicas cada vez más informales y extralegales de control (paramilitarismo y grupos parapoliciales, organizaciones informales de seguridad privada, etc.) (Rujano et al., 2004).

Sin embargo, quizás lo más relevante de esta reasignación de roles no se encuentre tanto en sus aspectos funcionales, como en sus implicaciones políticas. Por un lado, supone la formulación de un nuevo corporativismo como mecanismo de negociación y consenso. En la sociedad del bienestar, el pacto tripartito estado-capital-trabajo, garantizado por la negociación entre corporaciones y sindicatos, fue una de las fuentes privilegiadas para garantizar el consenso y la estabilidad social. Hoy la legitimidad y el consenso parecen desplazarse a la implicación y responsabilización de aquellas entidades que se pretenden “representantes” de las demandas ciudadanas en torno a la inseguridad, y a su coordinación con las distintas agencias gubernamentales. La relegitimación del control descansaría justamente en la incor-

poración de las demandas de seguridad y en la implicación de actores diversos en su gestión⁷.

Por otra parte, la diversificación de los actores del control apunta también a una nueva forma de gobernabilidad en el contexto de una creciente complejidad social, y a una redefinición sustantiva de las relaciones entre Estado y ciudadanos. Ya no nos hallamos ante el Estado como entidad centralizada y burocrática, sino que éste funciona como forma dispersa de gobierno, remitiendo a distintos focos de gestión que se entrecruzan y articulan entre sí (Crawford, 1997). Aquí tiene particular importancia la apelación a la participación de la comunidad en el mantenimiento de la seguridad. La coordinación de esfuerzos entre organizaciones vecinales y policía, las célebres patrullas ciudadanas⁸ de los países anglosajones, las campañas para estimular las denuncias o fomentar la adopción de medidas personales de seguridad y hábitos de vida que reduzcan los riesgos de victimización, el resurgir de los mecanismos informales de control, el uso del diseño ambiental para intensificar la “vigilancia natural”, entre otras estrategias, supone la “socialización” del control, su fragmentación y dispersión en los distintos ámbitos de la vida social, sin que pueda ya remitir a un único centro de gestión. Referiría este proceso a una suerte de inversión del panoptismo propio del orden disciplinario (Foucault, 1984): ya no existe un lugar central desde el cual se garantiza el disciplinamiento del cuerpo social, un solo punto de mira que vigila los márgenes díscolos y peligrosos, proliferan ahora las instancias y los actores a través de toda la organización social. *La seguridad es*

7 Llama la atención como la búsqueda de fórmulas de participación ciudadana en el diseño y ejecución de estrategias de seguridad, en un esfuerzo de involucrar a la población, es común tanto a las políticas de seguridad que se definen a sí mismas como progresistas (el caso de Barcelona o de la experiencia zuliana bajo el gobierno de la criminóloga Lolita Aniyar de Castro) o de aquellas de claro carácter represivo, como los diversos Consejos y comités desarrollados por el gobierno colombiano en el marco de la cuestionada política de “Seguridad Democrática” (sobre Barcelona, ver Antillano, 2002. En cuanto a Venezuela, Aniyar 1999).

8 De acuerdo a distintas estimaciones, en 1992 el número de patrullas ciudadanas (Neighbourhood Watch) en Reino Unido era de 147.000, involucrando a más de un 20% de los hogares, mientras en Canadá, para 1996, el porcentaje estimado de hogares participantes era mayor del 25% (Gilling, 1997; Laycock y Tilley, 1995).

problema de todos, repiten machaconamente las campañas oficiales: cada cual debe ocuparse de sí y de los demás para sentirse seguro⁹.

LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD SUPONEN UN DESPLAZAMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL CONTROL

Durante mucho tiempo, la regulación social perseguía la cancelación de toda desviación y la normalización de las conductas a partir de un horizonte normativo consensual (Sumner, 1994; Foucault, 1986). Esta idea dual de represión y corrección (inclusión del trasgresor en el redil normalizado de la vida social) ha sido, si se nos apura, el eje vertebrador del control penal. Pero aquí las políticas de seguridad suponen también un cambio mayúsculo. Las bases materiales sobre las que se pudiera fundar el consenso normalizador, y la misma funcionalidad de tal objetivo, se erosionan con los cambios sociales recientes. No es ni suficiente, ni útil –ni posible– la represión y normalización. El control no se dirige a la homogenización de las conductas y a la cancelación de las desviaciones, sino que busca la gestión de los riesgos y conflictos que derivan de un orden social caracterizado por la flexibilidad e inestabilidad social y económica.

Supone ello el recurso a tácticas flexibles y complejas para el desplazamiento, vigilancia, contención, incapacitación y reducción de los riesgos sociales y de aquellos grupos a los que se les asocian. Allí el repertorio y combinación de estrategias cobra sentido: ante un conflicto dado, el uso de técnicas ambientales, de vigilancia, medidas sociales, la intervención policial, la incapacitación penal o el uso del control informal supondría un gradiente de control para su absorción, contención, disminución, desplazamiento o vigilancia. Incluso la reiteración de un comportamiento trasgresor (la reincidencia) no supone, como en la era de la rehabilitación penal, un

9 En el campo de la discusión académica, el énfasis reciente en las teorías que remarcan el papel de la comunidad en la prevención del crimen, o las teorías que se ocupan sobre el aporte de determinadas “rutinas” o “estilos de vida” al riesgo de victimización, estarían estrechamente vinculado con la dispersión y responsabilización colectiva en cuanto a la seguridad (Cfr. Gilling, 1997).

fracaso del dispositivo sino un índice de su control efectivo, mientras ocurra en un campo de vigilancia y control (Feeley y Simon, 1995). Más que prevenir determinados comportamientos, de lo que se trata es que, en caso de ocurrencia, puedan manejarse apropiada y eficazmente sus efectos.

La seguridad recurre a una lógica probabilística, actuarial, en contraste con la valoración binaria o normativa de las disciplinas y el sistema penal. La norma, sea disciplinaria o penal, supone una división binaria y un polo de control-sanción que la preserve. En cambio ahora, eventualmente cualquier comportamiento tiene un coeficiente de riesgo junto a un determinado grado de funcionalidad: los hábitos y rutinas diarias, los patrones de consumo, las actividades profesionales y recreacionales, la vida o el tránsito por determinados sectores, variables etarias y de género, ciertas prácticas sexuales y gustos personales, etc. (Beck, 1998). Las políticas de seguridad pretenden disminuir el riesgo asociado con las prácticas de la vida cotidiana sin afectar su grado de funcionalidad.

Por esto mismo, no es suficiente con decir que las políticas de seguridad expresan un aumento de la violencia punitiva, no basta con acusar la extensión y densificación de las redes del control del Estado sobre el individuo. Las políticas de seguridad son mucho menos y mucho más. Mucho menos, pues no se ajustan a la pesadilla totalitaria de un poder estatal que no deja de crecer en relación simétrica a la mengua de seguridad y autonomía de los ciudadanos. Tampoco se dejan atrapar en la idea demasiado sencilla del crecimiento sostenido de una violencia estatal cada vez mayor y más general. En tal sentido, las políticas de seguridad, como ya mencionamos, cifran su fuerza en la informalización y baja intensidad de su ejercicio, en la sustitución de la violencia punitiva como mecanismo esencial del control por una diversidad de estrategias “benévolas”. El policía de hoy ciertamente reprime y vigila, pero también proporciona consejos, resuelve conflictos, se preocupa por sus “clientes”.

También es verdad que somos testigos de un desbordamiento sin precedentes de la prisión, pero justamente en un momento en que ésta, en cuanto a las tareas que pretende y que justificaron su existencia durante dos siglos, parece herida de muerte: si las cárceles no dejan de aumentar su población, quizás ocurra en buena medida por que su papel monopólico como lugar de castigo y normalización ya no existe, ya no pretenden corregir a

nadie ni mejorar nada. Las prisiones son sólo un medio más de gestión del conflicto, un lugar para desactivar, por tiempo variable, los riesgos asociados a determinados grupos sociales.

Por otra parte, las políticas de seguridad son mucho más: suponen el desplazamiento del protagonismo del sistema penal como forma de control y gestión del conflicto, la mutación de los rasgos que lo caracterizaron por mucho tiempo para sustituirlo por una nueva economía del control.

Sin duda que los signos descritos son aun vacilantes e inciertos. Marchas y contramarchas, gestos ambiguos acompañan el despliegue de las nuevas estrategias, enmudecidas muchas veces por la persistencia de los sentidos y las prácticas anteriores. Los gestos a las graderías de muchos gobiernos, aplicando estrategias tradicionales de lucha contra el crimen, más por su rédito político frente a los clamores de mayor severidad que por su eficiencia real, o el recurso a las tesis peligrosistas y al sueño de la rehabilitación penal, indican como vuelven con vigor renovado fórmulas que parecían relegadas. Tampoco hay que olvidar que las estrategias de seguridad conviven e incluso “colonizan” los dispositivos anteriores, sin necesidad de desplazarlos. Otras veces es la misma naturaleza ambigua de las políticas lo que dificulta fijarlas. La oposición entre formas “duras” y “blandas” de control puede propiciar la confusión: no hay nada “benévolo” en las nuevas estrategias, no pretenden ser suaves sino eficientes. El endurecimiento en las prácticas policiales, el uso de armas no letales para control del orden público, o las cada vez más severas regulaciones locales para la “convivencia”, indicarían más bien una tendencia a un mayor rigor en su aplicación.

En todo caso, tras las viejas máscaras del control penal en la modernidad, se intuye el perfil, aún elusivo, de la seguridad. Un nuevo orden, insospechado, ni semejante a las pesadillas autoritarias, ni cercano a las dulces utopías de la modernidad, anodino pero feroz, burocrático e implacable, late tras su silueta.

LISTA DE REFERENCIAS

ADEN, H. **L'Etat protecteur, communautarisme social-démocrate et repli sécuritaire: Les politiques de sécurité et de prévention en Allemagne dans les années 1990**. Ponencia presentada en el Seminario realizado en la Escuela de Policía de Catalunya, 24 de marzo del 2000.

ANIYAR, L. La participación ciudadana en la prevención del delito. Antecedentes, debates, experiencias. **Capítulo Criminológico, 27-2**, págs. 1-29, 1999.

ANTILLANO, Andrés. Las nuevas políticas de seguridad: el caso de Barcelona, **Revista Catalana de Seguridad Pública 10**, pp. 73-98, 2002.

CARRANZAS, E. (Coord.). **Delitos y seguridad de los habitantes**. Siglo XXI, México, 1997.

CARRANZAS, E. Políticas públicas en materia de seguridad de los habitantes ante el delito en América Latina. **Nueva Sociedad, 191**, págs. 52-64, 2004.

BARATTA, A. Entre la seguridad y la política social. En Carranzas, E. (Coord.) **Delitos y seguridad de los habitantes**. Siglo XXI, México, págs. 80-95, 1997.

BERGALLI, R. La forma-Estado social y el sistema penal. En: Young, J. y otros: **Sistema Penal e intervenciones sociales**. Hacer, Barcelona, págs. 219-286, 1993.

BITTNER, E. Florence Nightingale in pursuit of Willie Sutton; a theory of the police. En Jacob, H (ed.): **The potencial for reform of criminal justice**. Sage, Beverly Hill. Págs. 17-44, 1974.

BOBEA, L. (edit.). **Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe**. Nueva Sociedad, Caracas. 2003.

BOBEA, L. ¿Juntos pero no revueltos? De la militarización policial al policia-
miento militar: implicaciones para las políticas de seguridad en el Caribe. **Nueva Sociedad, 191**, págs. 90-102, 2004.

BONNER, K. Situación del delito y la seguridad urbana en Europa. Políticas de seguridad en las grandes ciudades. En Carranzas, E. (Coord.) **Delitos y seguridad de los habitantes**. Siglo XXI, México, págs. 50-60, 1997.

BORJA, J. **Estado y ciudad**. Barcelona: PPU. 1988.

BOUCHER, M. **Repolitiser l'insécurité. Sociographie d'une ville ouvrière en recomposition.** L'Harmattan, Paris. 2004.

BRAKE, M. y HALE, C. **Public order and private lives.** Routledge, Londres. 1992.

BRATTON, W. Crime is down in New York City: Blame the police. En Dennis, N. (ed.) **Zero tolerance: policing in a free society.** Londres : Institute of Economic Affairs. 1997.

BRIGHT, J. Crime Prevention: The British experience. En: Stenson, K. y Cowell D. (Ed.): **The Politics of Crime Control.** Sage, Londres, págs. 62-86, 1998.

BRODEUR, J. Policing appearances. **The Journal of Human Justice.** 5, págs 58-82, 1994.

CALVO GARCÍA. Políticas de seguridad y transformaciones del Derecho. En: MUÑAGORRI, I. (Edit): **La protección de la seguridad ciudadana.** IISJ, Oñati, págs. 95-134. 1995.

CLARKE, R. Situational crime prevention En: Tonry, M. y D. Farrington (Editores): **Building a safer society: Strategic approaches to Crime Prevention.** The University Chicago Press, Chicago. Págs. 91-150, 1995.

CLARKE, R. Introduction. En Clarke (ed.) **Situational crime prevention.** Harrow and Heston, Nueva York. 1997.

CRAWFORD, A. **The local governance of crime: Appeals to community and partnerships.** Claredon Press, Oxford. 1997.

CRAWFORD, A. **The politics of community safety and crime prevention in England and Wales: New strategies and developments in the 1990s.** Ponencia presentada en el Seminario realizado en la Escuela de Policía de Catalunya, 24 de marzo del 2000. 2000.

CURRIE, E. The Politics of Crime: The American Experience. En: Stenson, K. y Cowell D. (Ed.): **The Politics of Crime Control.** Sage, Londres, págs. 33-61, 1998.

DE AGRA, C. Comunicación presentada en la Common Session sobre Prevención y Políticas de Seguridad en Europa, 29 de Abril al 8 de Mayo, Gante. 2000.

- DE LIEGE, M. Social development and the prevention in France. A challenge for local parties and central government. En En Heinderson, F. y M. Farrel (Edits): **Crime in Europe**. Routledge, Londres. 1993.
- DE MATTOS, C. Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y Neoliberales en contradicción. **Nueva Sociedad**, 104. 1989.
- DEL OLMO, R. La criminología en la cuarta época: del saber al poder. En Del OLMO y otros.: **Cuatro temas sobre política criminal**. CONAMAL, San José de Costa Rica. 1998.
- DENNIS, N. Editor's Introduction. En Dennis, N. (ed.) **Zero tolerance: policing in a free society**. Londres : Institute of Economic Affairs. 1997.
- EMSLEY, C. The origins and development of the police. En: McLaughlin y J. Muncie; **Controlling Crime**. Sage, Londres. 1996.
- ESCOBAR, S. et al. **Seguridad: Concepciones y políticas**. Nueva Sociedad, Caracas. 2005.
- ESER, A. y JOST, S. (Coord.). **Las Reformas Procesales en América Latina**. Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires. 2000.
- FEELEY, M. y SIMON, J. Actuarial Justice: The emerging new criminal law. En Nelken, D. (edit): **The futures of criminology**. Sage, Londres. 1994.
- FEELEY, M. y SIMON, J. La nueva penología: notas acerca de las estrategias emergentes en el sistema penal y sus implicaciones. **Delito y Sociedad** 6-7. 1995.
- FOUCAULT, M. **Vigilar y Castigar**. Siglo XXI, México. 1984.
- GARLAND, D. **Punishment and welfare**. Gower, Aldershot. 1985.
- GARLAND, D. **Punishment and modern society**. University of Chicago Press, Chicago. 1990.
- GARLAND, D. The limits of the sovereign state. **The British Journal of Criminology** Vol.36 N°4. 1996.
- GILLING, D. *Crime prevention*. En: May, T. Y A. Vaas (Edits): **Working with offenders. Issue, contexts and incomes**. Sage, Londres, págs. 222-241, 1996.
- GILLING, D. **Crime Prevention**. UCL Press, Londres. 1997.
- GONZALEZ, L. La concepción sistémica de la seguridad pública en México (o la secreta adscripción del discurso preventivo a la razón de estado). **Nueva Sociedad**, 167, págs. 87-98, 2000.

HEBBERECHT, P. **Critical comments on the new integral security plan of the Belgian Federal Government.** Comunicación presentada en la Common Session sobre Prevención y Políticas de Seguridad en Europa, 29 de Abril al 8 de Mayo, Gante. 2000.

HEBBERECHT, P. y SACK, F. News forms of prevention in Europe. En HEBBERECHT, P. y SACK, F. (coords.) **La prévention de la délinquance en Europe. Nouvelles stratégies.** L'Harmattan : GERN. 1997.

HOPE, T. Community crime prevention. En: Tonry, M. y D. Farrington (Editores): **Building a safer society: Strategic approaches to Crime Prevention.** The University Chicago Press, Chicago. Págs. 21-89, 1995.

HOPE, T. y HOUGH, M. Area, crime and incivilities: a profile from British Crime Survey. En Hope y Shaw (edits.) **Communities and crime reduction.** HMSO, Londres. 1988.

JOSPIN, L. Intervención en la clausura de los Recontres nationales des acteurs de la prévention de la délinquance (París, marzo de 1999). En Damon, J.: **Les incivilités.** Problèmes politiques et sociaux, N. 836. Paris: La Documentation Française. 2000.

KIDD-HEWITT, D. Crime and the media: A criminological perspective. En Kidd-HEWITT, D. y OSBORNE, R. (eds.) **Crime and the media.** Londres: Pluto Press. 1995.

KING, M. Social Crime Prevention á la Thatcher. **The Howard Journal** V. 28 N. 4. 1989.

KING, M. The political construction of crime prevention: A contrast between the French and British experience. En Stenson, K. y D. Cowell (edits.): **The politics of crime control.** Sage, Londres. 1998.

LAYCOCK, G. y TILLEY, N. **Policing and Neighbourhood Watch: Strategic issues.** Home Office, Londres. 1995.

MACHILLANDA, J. La remilitarización de la seguridad. **Nueva Sociedad,** 198, págs 130-144, 2005.

MATTHEWS, R. Replacing broken windows: Crime, incivilities and urban change. En Matthews, R y YOUNG, J. **Issues in Realist Criminology.** Sage, Londres. 1992.

MCLAUGHLIN, E. Police, Policing and policework 1996 EN: Mclaughlin, E y MUNCIE, J.: **Controlling crime.** Sage, Londres. págs. 51-106, 1996.

MCLAUGHLIN, E. Social work or social control? Remarking probation work. En HUGHES, G. y G. LEWIS: **Unsettling Welfare: the reconstruction of social policy**. Sage, Londres. 1998.

MUCHEMBLED, R. Qui son les "incivilities". En Damon, J. Les incivilités. La Documentation Française, Paris. 2000.

MUÑAGORRI, I. Del Estado protector a la autoprotección del Estado. ¿Hacia una nueva codificación?. En: Muñagorri, I (Edit): **La protección de la seguridad ciudadana**. IISJ, Oñati, págs. 287-336, 1995.

PEYRE, V. Une nouvelle politique de prévention en France: 1983-1986. **Annales de Vaucresson**, 1, 24. 1986.

POLLARD, CH. Zero tolerance: short-term fix, long-term liability?. En Dennis, N. (ed.) **Zero tolerance: policing in a free society**. Londres : Institute of Economic Affairs. 1997.

PORTANTIERO, J. Las múltiples transformaciones del Estado latinoamericano. **Nueva Sociedad**, 104. 1989.

PROVEA. Derecho a la seguridad ciudadana, En **Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Informe Anual 2000-2001**.

PROVEA. Derecho a la seguridad ciudadana, En **Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Informe Anual 2001-2002**.

PROVEA. Derecho a la seguridad ciudadana, En **Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Informe Anual 2002-2003**.

PROVEA. Derecho a la seguridad ciudadana, En **Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Informe Anual 2003-2004**.

PROVEA. Derecho a la seguridad ciudadana, En **Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Informe Anual 2004-2005**.

RECASENS, A.; DOMÍNGUEZ, J. y RODRÍGUEZ, A. **Políticas de seguridad y prevención en la España de los años noventa**. Ponencia presentada en el Seminario realizado en la Escuela de Policía de Catalunya, 24 de marzo del 2000.

ROCHE, S. Les incivilités, défi á l'ordre social. En Damon, J. **Les incivilités**. La Documentation Française, Paris. 2000.

RUJANO, R.; ROMERO, A. y DEL NOGAL, J. Control social: nuevas realidades, nuevos enfoques. **Espacio Abierto**, 11,04, págs. 665-680, 2004.

SACK, F. Comunicación presentada en la Common Session sobre Prevención y Políticas de Seguridad en Europa, 29 de Abril al 8 de Mayo, Gante. 2000.

SAN JUAN, A. **Diagnóstico y evaluación de las políticas de seguridad ciudadana en América Latina: 1995-2003**. Documento para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica. 2004.

SKOGAN, W. Disorder, crime and community decline. En Hope y Shaw (edits.) **Communities and crime reduction**. HMSO, Londres. 1988.

TONRY, M. y FARRINGTON, D. Strategic approaches to Crime Prevention. En:

TONRY, M. y D. FARRINGTON (Editores): **Building a safer society: Strategic approaches to Crime Prevention**. The University Chicago Press, Chicago. Págs. 1-20, 1995.

VAN DIJK, J. *More than a matter of security. Trends in crime prevention in Europe*. EN HEINDERSON, F. y FARREL, M. (Edits): **Crime in Europe**. Routledge, Londres, págs. 27-42, 1997.

VIDALI, S. **Report on prevention and security policy in Greece**. Comunicación presentada en la Common Session sobre Prevención y Políticas de Seguridad en Europa, 29 de Abril al 8 de Mayo, Gante. 2000.

VILLATAZ, P. Les politiques de prévention et de sécurité en Suisse au cours des années 90. Ponencia presentada en el Seminario realizado en la Escuela de Policía de Catalunya, 24 de marzo del 2000.

WACQUANT, L. **Las cárceles de la miseria**. Manantial, Buenos Aires. 2000.

WALKLATE, S. Community and crime prevention. EN: Mclaughlin, E y Muncie, J. **Controlling crime**. Sage, Londres. págs. 293-331, 1996.

WALLER, I. Prevención del delito: La nueva eperanza de las políticas de Urbanismo. En Carranzas, E. (Coord.) **Delitos y seguridad de los habitantes**. Siglo XXI, México, págs. 80-95, 1997.

WILSON, J.Q. y KELLING, G. Broken Windows. **Atlantic Monthly**, marzo, págs. 29-38, 1982.

YOUNG, J. Left Realism and the priorities of crime control. En Stenson, K. y D. Cowell (edits.): **The politics of crime control**. Sage, Londres. 1998.

