

Políticas locales de seguridad ciudadana en Europa: el caso de Barcelona

JAUME CURBET

Consultor de Administraciones Públicas

RESUMEN

Se argumenta que en la Europa del último cuarto del siglo XX se vivió un cambio en torno al control social de la violencia, debido al surgimiento de la Unión Europea y a la expansión del crimen organizado. Los Estados europeos son desbordados por el crecimiento de una violencia que recurre a las nuevas tecnologías y se afianza con la fuerza de la expansión capitalista global. La UE enfrenta el reto de combatir el crimen organizado y el terrorismo, así como los gobiernos locales deben hacerlo por la delincuencia y la inseguridad. La situación es ilustrada mediante el caso de Barcelona, donde las tensiones entre los procesos globales y locales se materializan en la llamada glocalización, en la que las competencias estatales de justicia y seguridad son transferidas a la UE mientras que las políticas de seguridad ciudadana son localizadas. Por último, se afirma que el debate actual oscila entre un «populismo punitivo» que demanda la intensificación de la represión penal y una búsqueda de nuevas formas de «gobernanza de la seguridad» basada en la justicia social.

Palabras clave: Control social de la violencia. Crimen organizado y terrorismo. Delincuencia e inseguridad. «Glocalización». Populismo punitivo. Gobernanza de la seguridad.

ABSTRACT

It is argued that in the Europe of the last quarter of the 20's century was lived a big change around the social control of the violence, due to the emergence of the European Union and the expansion of the organized crime. The European States are overflowed by the growth of a violence that resorts to the new technologies and it is consolidated with the force of the global

capitalist expansion. The UE faces the challenge to fight with the organized crime and the terrorism, as well as the local governments must fight with the delinquency and the insecurity. The situation is illustrated by the case of Barcelona, where the tensions between the global and local processes are materialized in the called «glocalization», in which the state competitions of justice and security are transferred to the UE, whereas the policies of citizen security are located. Finally, the article affirms that the present discussion oscillates between a «punitive populism» that demands the intensification of the penal repression and a search of new forms of «governability of the security» based on social justice.

Key words: Social control of the violence. Organized crime and terrorism. Delinquency and insecurity. «Glocalization». Punitive populism. Governability of the security.

LA GLOBALIZACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO Y EL TERRORISMO

Europa, en el transcurso del último cuarto del siglo XX, se ha convertido en un escenario idóneo para rastrear los ejes principales de transformación del control social de la violencia, en un mundo marcado por el desarrollo intensivo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como por una extraordinaria expansión de una nueva modalidad de capitalismo global.

¿Por qué Europa? La Europa de los últimos veinticinco años ya no es, tan sólo –como sí lo fue hasta el final de la Segunda Guerra Mundial–, el suelo compartido por una yuxtaposición trágica de viejos Estados-nación. Si bien, por una parte, se resiste a desaparecer el horror fratricida en los Balcanes, por otra, el proceso de construcción de la Unión Europea (UE) –al ritmo a veces exasperante de la burocracia de Bruselas– sigue

sorteando los obstáculos a la plena integración.

Como es sabido, esta etapa decisiva del proceso de integración europea coincide con el desplome del sistema comunista en los países de la Unión Soviética y de la Europa oriental, así como con la consiguiente caída del Muro de Berlín. De esta forma, uno de los elementos cruciales para la constitución de la UE, la implantación de la libre circulación de personas y mercancías entre los Estados miembros, habrá de verse sustancialmente alterado por el impacto provocado por la sorpresiva eliminación del Telón de Acero que, durante décadas, había separado a los países europeos.

A su vez, el desmembramiento de las repúblicas que integraban la Unión Soviética, juntamente con la transición precipitada del comunismo al capitalismo, facilitaron la

práctica desaparición de los mecanismos públicos de control de la economía y, por consiguiente, se facilitó también la aparición de una economía criminal¹, basada en la depredación masiva e impune de los recursos energéticos, las industrias rentables, los bienes del Estado e incluso el armamento convencional, químico y nuclear, por parte de redes flexibles de crimen organizado establecidas mediante acuerdos de colaboración entre las antiguas y las nuevas mafias rusas y la Mafia siciliana y los Cárteles de Colombia principalmente².

Esta eclosión del crimen organizado en los países de la ex Unión Soviética, a partir del final de la década de los ochenta, no puede considerarse, bajo ningún concepto, como un fenómeno localizado. Por el contrario, forma parte indisociable e incluso principal de un proceso, de alcance mundial, por el que las tradicionales mafias locales³, sin perder sus raíces, aprovechan las facilidades aportadas por la globalización económica y de las comunicaciones para establecer una extensa y eficaz red de acuerdos de colaboración entre todas ellas, que les permitirá dar un salto exponencial tanto en lo que se refiere al ámbito y al volumen de sus actividades criminales como, especialmente, al rendimiento que de ellas venían obteniendo.

A principios de los noventa⁴, por tanto, puede hablarse ya con propiedad de la existencia de lo que Castells (2001) denominaría *Crimen Organizado Global*. Esta novedosa configuración en red, permite a las mafias tradicionales, más que una simple adaptación, convertirse en

uno de los actores destacados en el proceso de creación del nuevo orden mundial. Fruto de esta visión estratégica, los principales mercados criminales mundiales –particularmente los de drogas, armas y seres humanos– experimentan un crecimiento desconocido hasta entonces. De tal forma que, a mediados de los años noventa, las estimaciones más prudentes⁵ situaban el total de los ingresos generados por el conjunto de los mercados criminales gestionados por el Crimen Organizado Global –lo que vendría a ser el *producto criminal bruto*– en una cantidad no inferior a los 800.000 millones de dólares anuales, es decir, el equivalente al 15 por 100 del total del comercio mundial (Maillard, pp. 48).

En este nuevo escenario global, la colosal capacidad de mediatización de la economía y la política mostrada por las redes flexibles del crimen guarda un escaso parecido con los tópicos, aún firmemente asentados en el imaginario social, acerca de la antigua mafia y sus instrumentos más característicos: la coacción, la corrupción o el blanqueo de dinero. Porque ya no se trata, al hablar hoy de blanqueo de dinero, del resultado de la ampliación gradual de la cadena de lavanderías utilizada inicialmente por la mafia de Chicago, en los años treinta, para reintroducir en la economía legal (*lavar*) el dinero (*sucio*) procedente de sus negocios ilegales. Actualmente, el equivalente al antiguo blanqueo de dinero, constituye un complejísimo proceso financiero que mueve centenares de miles de millones de dólares en los mercados financieros mundiales⁶ con la inmediatez y el anonimato que permiten las nuevas

tecnologías de la información y la comunicación, mediante las ingenierías más sofisticadas, diseñadas por los abogados y los economistas más prestigiosos, a través de reconocidas instituciones de crédito y de inversión y recurriendo a los mismos paraísos bancarios y fiscales⁷ a los que acuden los defraudadores de las haciendas públicas de todo el mundo, así como los recaudadores de fondos ilegales de cualquier tipo y procedencia.

Un fenómeno de estas características y magnitud no parece que pueda pasar fácilmente desapercibido, encubierto bajo la consideración de efecto colateral, o bien como una simple anomalía que, eso sí, deberá ser, y por consiguiente lo será tarde o temprano, subsanada por el propio sistema económico globalizado. La comprensible ausencia de datos empíricos fiables, en un ámbito que sigue regido drásticamente por la «ley del silencio», no parece razón suficiente para cerrar en falso algunas preguntas no menos razonables que inquietantes: ¿En qué medida la concentración de un poder financiero desmedido en las manos de mafias de base nacional puede estar condicionando gravemente el margen de maniobra de las políticas económicas de países como México, Colombia, Venezuela o Turquía, pero también de Austria, Italia, Rusia o Japón? O bien, ¿cuál puede ser la incidencia económica y social de la entrada de enormes flujos de dinero procedente de la economía criminal en el sector inmobiliario de algunos países europeos? Y, aún más, ¿hasta qué punto la enorme masa de dinero procedente de las actividades del Crimen Organizado podría estar contribuyendo a la deriva especulativa

de un sistema financiero global orientado, casi exclusivamente, a la maximización –socialmente irresponsable– de beneficios privados a corto plazo?⁸

Lo cual nos lleva, desdichadamente, a un nuevo interrogante: ¿Dónde se hallan los límites a la expansión metastásica, en las esferas de la economía y de la política, de este descomunal poder surgido de la sombra de la globalización? Porque, si bien resulta cada día más difícil distinguir, con la requerida nitidez, la economía legal de la criminal, tampoco es más fácil medir el nivel de interferencia del Crimen Organizado Global en los ámbitos críticos de la gobernabilidad de no pocos Estados. Huelga decir que, así como en el caso del blanqueo de dinero, también en el de otros instrumentos tradicionales de las mafias como lo son la coacción y la corrupción, nos hallamos ante un auténtico cambio de escala. Aunque sin renunciar a los viejos procedimientos *artesanales* de coacción o corrupción puntual de unos funcionarios determinados, la nueva mafia global desarrolla sistemas *industriales* que le permiten «adquirir» organismos públicos al completo (algún cuerpo policial, en México, pongamos por caso) y, en última instancia, implementa estrategias *informativas* de injerencia en los procesos de formación de opinión pública (a través de la penetración en la propiedad de medios de comunicación), así como en la gobernabilidad (especialmente mediante la extensión, manifiesta en algunos países europeos durante la última década, de la «política del escándalo»).

Nada parece indicar, pues, que nos hallemos simplemente ante un efecto indeseado, co-

lateral, del comúnmente conocido como proceso de globalización. Sin embargo, no deberíamos menospreciar nuestra enraizada tendencia a contemplar los fenómenos criminales desde esta perspectiva. Efectivamente, considerar el Crimen Organizado Global como una excrescencia del progreso supone, inevitablemente, reducir el fenómeno a uno más de aquellos *males* que, aunque producidos socialmente, deberían ser extirpados sin mayores contemplaciones. Pero, ¿cómo practicar una cirugía limpia que permita acabar con un mal tan extendido sin, a su vez, dañar irreparablemente el cuerpo en el cual se ha desarrollado?

Parece evidente que, desde esta peculiar visión, un tanto simplista y maniquea, resulta harto difícil apreciar las interrelaciones de todo orden que vinculan, de forma inquietante, al Crimen Organizado Global con la formación del mundo contemporáneo; y, por consiguiente, la debilidad del diagnóstico reduce enormemente la eventual eficacia de la terapia propuesta. Otra cosa sería, claro está, si pudiéramos, como propone Maillard, dejar de imaginarnos el crimen como un virus que ataca un cuerpo sano. Entonces, quizá nos fuera posible indagar, con más lucidez que farisaico escándalo, el origen psicosocial del fenómeno de la criminalización de la economía y la política. Porque, en última instancia, el éxito del Crimen Organizado Global no se podría entender fuera del contexto de una sociedad que ha elevado la lógica de la competitividad y de la maximización del beneficio particular al grado de imperativo natural. Los *valores* que sustentan la nueva mafia suponen, de hecho, la realización del auténtico

sueño de los capitalistas: crecimiento económico al servicio del interés particular, sin el lastre de la solidaridad ni el control del Estado. Podría decirse, pues, parafraseando la célebre fórmula de Clausewitz, que la criminalidad organizada viene a ser, en la era de la globalización económica, la continuación del comercio por otros medios.

No es de extrañar, por tanto, que los decimonónicos sistemas estatales de justicia criminal europeos se hayan visto literalmente desbordados, en las dos últimas décadas del siglo pasado, por la audacia con la que las redes del crimen se han aposentado en el nuevo orden global. En lo que constituye, en la realidad de los hechos, un auténtico desafío al viejo Estado-nación, la emergencia del Crimen Organizado Global consigue agrietar, de un solo golpe, dos de sus pilares básicos: la regulación cívica de la economía y el monopolio de la violencia. No se trata, especialmente en este último caso, de una fanfarronada, sino de una confrontación explícita y brutal, que no deja lugar a dudas: entre los años 1971 y 1992 fueron asesinados por las mafias 26 magistrados europeos.

El conglomerado de Estados-nación en que está fragmentado el Viejo Continente, de repente, se ve impotente para enfrentarse a un rival surgido de las propias entrañas de las sociedades europeas, al que no contienen las fronteras y que no se amedrenta ante la intimidación penal. Resulta llamativo, cuando no dramático, contemplar las dos velocidades a que avanzan, en esa peculiar carrera, por una parte, las redes flexibles del crimen y, por la otra, la oxidada maquinaria policial y judicial de los Estados europeos. La dispa-

ridad, por supuesto, se hace cada vez mayor y, de esta forma, se ponen en evidencia las limitaciones del ámbito estatal para desarrollar estrategias eficaces de lucha contra el Crimen Organizado Global.

Uno de los componentes esenciales del proceso de unificación europea no podía ser otro, por tanto, que la necesidad imperiosa de dar lugar a un espacio transnacional de lucha eficaz, primero, contra la criminalidad organizada y, más tarde, contra el terrorismo. Lo cual, no cabe duda, no resulta fácil de asumir por parte de las asentadas burocracias estatales. Pero tampoco es menos complejo armonizar este propósito con otros que ocupan posiciones prioritarias en el proyecto europeo; en particular, la creación de un mercado y una moneda únicas y la correspondiente libertad de circulación de mercancías y personas. Todo ello permite entender que el proceso de creación de un espacio europeo de justicia y seguridad esté jalonado de enfrentamientos ideológicos, obstrucciones gremialistas, ralentizamientos burocráticos y vetos estatales.

Qué duda cabe que esta ineptitud manifiesta de los Estados a la hora de organizar una respuesta europea a los nuevos retos criminales, contrasta ostensiblemente con la eficacia con la que las nuevas mafias se articulan en redes ya no sólo en el ámbito europeo sino también mundial, y, como hemos visto, logrando una expansión colosal de los mercados ilegales de armas, drogas y personas, así como una acumulación no menos asombrosa de recursos económicos y de capacidad para mediatizar nada menos que la economía y la política a escala global. ¿Se

trata, pues, de un proceso irreversible hacia un desenlace fatal para las sociedades libres? En cualquier caso, se trata de un peligro real y, más allá de estériles polémicas entre optimistas y pesimistas acerca del resultado final, eso es lo único que parece que debiera importar.

Esta incoscienza relativa, aunque generalizada, no sólo entre las elites políticas, sino también en la sociedad, de la amenaza que supone el Crimen Organizado Global contrasta, a su vez, con el pánico a escala mundial que ha sido capaz de provocar la irrupción *espectacular* del nuevo terrorismo transnacional. Lo cual, me atrevería a aventurar, viene dado básicamente por la diferencia crucial entre la *invisibilidad* social de los efectos devastadores de las redes globales del crimen, y la extraordinaria *visibilidad* que han alcanzado, en la era de la información, las audaces acciones terroristas. Esta notable diferencia en cuanto a la visibilidad de los efectos inmediatos, de una y otra forma de violencia organizada, se refleja dramáticamente en la figura emergente de las *víctimas del terrorismo* en contraposición a las desconocidas, a pesar de innumerables, víctimas de la depredación a gran escala perpetrada por el Crimen Organizado Global.

Aunque conmocionados por ambos golpes, los Estados, no sólo europeos, parecen más preparados, y en cualquier caso mejor dispuestos, para enfrentar el reto terrorista a escala global. Por lo menos, en términos relativos. Ello se refleja en la creciente prioridad acordada por las policías estatales y los servicios de inteligencia a la lucha contra el terrorismo, al volumen de los medios asignados,

a los acuerdos de cooperación internacional en los ámbitos policial y judicial, a la implicación de los ejércitos y, en el caso de la UE, al avance en la integración comunitaria de las políticas antiterroristas. Pero no sólo en la esfera estatal, también en los medios de comunicación (la opinión publicada) y en la opinión pública se refleja nítidamente esta priorización de la lucha contra el terrorismo por delante de la lucha contra la criminalidad organizada a escala global. Con lo cual, dado que el crimen organizado basa su éxito en la más estricta discreción (la «ley del silencio») y el terrorismo en la máxima publicidad (difusión del terror), podría sostenerse que, paradójicamente, ambos están logrando, en términos estratégicos, sus respectivos propósitos.

LA LOCALIZACIÓN DE LA DELINCUENCIA Y LA INSEGURIDAD CIUDADANA

El Estado-nación, en el Viejo Continente, no sólo ve cuestionado su monopolio de la seguridad pública desde la esfera supraestatal, por parte del Crimen Organizado Global, sino también desde la infraestatal, debido al fenómeno de inseguridad ciudadana asociada a la delincuencia que se instaló en las sociedades europeas, a lo largo del último cuarto del pasado siglo.

Conviene insistir, aun a riesgo de incurrir en obviedad, en que nos hallamos ante dos fenómenos de naturaleza y características muy distintas —la *delincuencia* y la *inseguridad ciudadana*—, por más que su interrelación pueda resultar social y políticamente determinante. Para decirlo en pocas palabras, la delincuencia es un *hecho* (aunque sea socialmente construido) que constituye un factor

de *inseguridad objetiva*, en tanto que la inseguridad ciudadana es una *sensación* (por más justificada que pueda aparecer) que añade una dimensión de *inseguridad subjetiva*. Esta distinción resulta relevante, por una parte, para poder disponer de diagnósticos precisos de la evolución de ambos y, por otra, para escoger estrategias adecuadas a cada situación: *políticas de prevención*, para hacer frente a la delincuencia, o *políticas de seguridad* para atajar la sensación de inseguridad; y, como ha sido el caso dominante en los años noventa en muchos países europeos, *políticas integradas de prevención y seguridad*⁹. Pero también, conviene mantener presente esta distinción, a fin de reducir las ocasiones propicias a la manipulación del fenómeno social de la inseguridad ciudadana, ya sea con propósitos políticos o bien económicos.

Al hablar de delincuencia, inevitablemente, incurrimos en una generalización poco esclarecedora. No cabe duda de que poco tienen que ver los homicidios (si es que tiene algún sentido explicativo juntar en una misma categoría los ajustes de cuentas de la criminalidad organizada y los crímenes pasionales) con los robos en automóviles: ni en las *causas* que los originan, ni en los *efectos* que se derivan de cada uno de ellos, ni tampoco, por consiguiente, en las correspondientes *estrategias de prevención* (situacional¹⁰ o bien social¹¹). No se trata, sin embargo, de una torpeza. Al reducir la totalidad de las violencias sociales (que suponen la manifestación extrema de conflictos de distinta naturaleza) a la categoría única de «delincuencia», podemos seguir confiando irreflexivamente en la acción protectora de medidas simples de carácter general, como pudiera serlo la «pre-

vención mediante la represión», y, al mismo tiempo, ahorrarnos la siempre incómoda tarea de rastrear las causas que originan cada uno de los distintos conflictos.

¿Qué propósito puede tener, pues, preguntarse si aumenta o bien disminuye «la delincuencia»? En todo caso, difícilmente aumentan a la vez todas las conductas tipificadas como delito y en todas partes por igual. Aún menos probable resulta que se mantenga constante una línea de crecimiento o bien de disminución. Más bien, la evolución del conjunto de las conductas delictivas, en las sociedades europeas, se asemeja a un paisaje de dunas en el que se pueden observar tanto plácidas continuidades como bruscos y a veces inexplicados sobresaltos. Lo cual no evita que, desconocedores de la letra pequeña de los artículos de los criminólogos en las revistas especializadas, en los titulares de los periódicos, las cabeceras de los informativos televisivos, las conversaciones en los cafés o en el mercado, así como en los discursos políticos, predominen no ya las preguntas sino directamente las afirmaciones categóricas acerca del, habitualmente alarmante, aumento de la delincuencia.

Pero, ¿de qué estamos hablando cuando sostenemos que la delincuencia aumenta o bien disminuye? Imaginemos una pirámide de cinco niveles. En un primer nivel encontraríamos la totalidad de las relaciones delictivas que se producen en la sociedad, incluidas aquellas de las que no son conscientes —de su carácter de delito— ni el agresor ni la víctima, y de las cuales, obviamente, no podemos tener un conocimiento fiable. En un segundo nivel aparece el volumen nada des-

deñable de delitos de los cuales sí son conscientes los agresores y las víctimas, incluidos aquellos que, por distintas razones, ni son averiguados por la policía ni denunciados por parte de las víctimas (la *cifra negra* de la delincuencia). En algunos países europeos como Reino Unido y los países escandinavos o ciudades como Barcelona, vienen utilizándose *encuestas de victimización*, las cuales, mediante el estudio de una muestra representativa y suficiente de la población, aportan la información más fiable de que se dispone acerca de la extensión real del conjunto de delitos. En el tercer nivel encontramos la delincuencia que es conocida por la policía, mediante la denuncia efectuada por las víctimas (*índices de denuncia*) o bien debido a su propia investigación. Esta información concerniente a los *delitos conocidos* por la policía es, con frecuencia, la más utilizada (incluso allí donde ya se dispone de encuestas de victimización) tanto en los medios de comunicación como en el debate político para sostener el aumento o bien la disminución de la delincuencia y, consecuentemente, para promover las correspondientes políticas de seguridad. Lo cual no deja de resultar un despropósito, puesto que el total de los delitos que figuran en las estadísticas policiales puede aumentar o bien disminuir sin que necesariamente haya aumentado o disminuido la delincuencia real. Ello se explica, básicamente, por el hecho que pueden crecer las denuncias mientras disminuyen los delitos y viceversa. El sentido común parece indicar que deberían contrastarse las dos fuentes de información (*índices de victimización* y *de denuncia*) antes de efectuar pronunciamientos categóricos con relación a la evolución experimentada

por la delincuencia en un momento y lugar determinados. El cuarto nivel corresponde a la delincuencia que llega a los tribunales, ya sea mediante la denuncia directa, a través de la policía o de la acción de la Fiscalía. Finalmente, el quinto nivel contiene exclusivamente la delincuencia que ha sido sentenciada condenatoriamente por los tribunales. La información sobre ambas (la delincuencia que llega a los tribunales y las sentencias condenatorias) se recoge en las series estadísticas judiciales.

En definitiva, por un lado, la escasa fiabilidad de los instrumentos disponibles para medir la delincuencia y, sobre todo, comparar los índices delictivos de los distintos países y, por supuesto, de las ciudades, y, por el otro, el uso inadecuado e incluso abusivo de indicadores deformantes de la realidad (las estadísticas policiales), no debiera ser considerado como una simple insuficiencia metodológica, sino como un problema político de primer orden. Sin embargo, siendo como es la delincuencia uno de los problemas que más preocupan a la ciudadanía, llama la atención la indolencia política generalizada con la que se desatiende la conveniencia de verificar, mediante diagnósticos fiables, la verdadera peligrosidad del mal que se da por supuesto.

La ciudad europea pionera en el desarrollo de estrategias locales integradas de prevención de la delincuencia y la inseguridad ciudadana, Barcelona, dispone desde el año 1983 de una encuesta anual dedicada a medir la evolución, por una parte, de la delincuencia, y, por la otra, del sentimiento de inseguridad de los ciudadanos. Una respetable

secuencia temporal de más de veinte años, viene a ilustrar dos hechos significativos y, a su vez, perfectamente complementarios. En primer lugar, se constata que existe una *inseguridad objetiva* que expresa una relación razonable entre el *miedo* que experimenta el ciudadano y su nivel de exposición cierta a una o varias formas concretas de agresión delictiva (*vulnerabilidad*). En segundo lugar, se detecta una *inseguridad subjetiva* que se expresa como un *miedo difuso* a la delincuencia que no necesariamente se corresponde con la vulnerabilidad específica del ciudadano que la experimenta.

Esta doble, aunque indisociable, constatación ha sido, sin embargo, la piedra de toque de una incesante e irresuelta discusión, en toda Europa, acerca del fenómeno de la inseguridad ciudadana. Así, desde posiciones políticas conservadoras, se prefiere enfatizar las relaciones de *causa* (aumento de la delincuencia) – *efecto* (consiguiente inseguridad) que, en determinadas circunstancias, vinculan ambos fenómenos¹². Por su parte, desde la izquierda, se insiste en la dimensión subjetiva de la inseguridad ciudadana y, consecuentemente, en su carácter de fenómeno construido socialmente, no exento de manipulación torticera a través de los medios de comunicación¹³ e inductor del desarrollo vertiginoso de la industria privada de la seguridad. Tal y como es propio de las discusiones del tipo botella-medio-llena o botella-medio-vacía, parece evidente que, también en este caso, se corre el riesgo de perder la perspectiva global del problema.

Cabe, pues, remarcar que la conversión del fenómeno de la inseguridad ciudadana

en problema político de primer orden —efecto que en algunos países europeos se observa en la década de los setenta y en otros durante los ochenta—, no se entendería sin la concurrencia de dos circunstancias cruciales y a las que, probablemente, no se les haya prestado toda la atención requerida. Se trata, en primer lugar, del aumento significativo de las depredaciones de bienes (los robos o hurtos, generalmente furtivos, sin confrontación entre autor y víctima) que acompañan, como si de su reverso se tratara, a la expansión de la sociedad individualizada de consumo. Esta delincuencia de depredación se asemeja a una disputa de gran amplitud y larga duración en torno a los bienes de consumo semiduraderos, una disputa entre los que tienen acceso a ellos, con más o menos facilidad, y los que se ven más o menos radicalmente privados de ellos. Y no se trata de una cuestión baladí en una sociedad donde estos bienes proporcionan un estatus. Tal vez sea éste el motivo por el cual esta modalidad de delincuencia tiene más que ver con la inseguridad que cualquier otra forma de victimización (Robert, pp. 105). Pero, también, debe tomarse en consideración la incapacidad de la policía —y, por extensión, del conjunto del sistema de justicia penal— para impedir la reiteración, y con ello la cronificación, de la delincuencia predatoria¹⁴. Sólo así puede contemplarse la secuencia completa, y ordenada debidamente —dado que en este caso sí que el orden de los factores altera el producto—, del proceso de producción del «problema de la inseguridad ciudadana»: se inicia con la extensión de las *depredaciones*, se agrava sustancialmente por la *negligencia policial*¹⁵ ante la pequeña y mediana delin-

cuencia, lo cual promueve una cultura de la *impunidad* y la consiguiente sensación de *vulnerabilidad* de amplios sectores sociales ya no sólo a las depredaciones sino también a las agresiones personales, dando lugar así a la aparición de un *miedo* difuso aunque generalizado al delito que, a su vez, fomenta la *privatización* de la seguridad.

LA GLOCALIZACIÓN¹⁶ DE LA SEGURIDAD
Como es sabido, la llamada globalización económica —predominantemente financiera y de inspiración neoliberal— ha venido a mermar drásticamente la capacidad del Estado-nación no sólo para adecuar mínimamente el curso de la economía a los intereses sociales —como había venido siendo, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el rasgo distintivo de los Estados sociales y de derecho en Europa—, sino también para ejercer con solvencia el atributo común a todo Estado: el monopolio de la violencia.

Este doble impacto en la línea de flotación de la soberanía estatal habría de suponer, ante todo, la supresión del efecto preventivo básico ejercido por las políticas sociales, desarrolladas en Europa en el marco del Estado de bienestar, con el propósito de contener el riesgo de exclusión económica y social que amenazaba a amplias capas de la población. Se desarmaba, de esta forma, el instrumento primordial para cerrar, ni que fuera parcialmente, las puertas de acceso a la delincuencia predatoria asociada al desarrollo masivo de la sociedad de consumo de bienes semidurables. Es decir, se privaba al Estado de la capacidad de intervenir, de una forma eficaz, sobre las causas sociales de este fenómeno delictivo. Es ante este nuevo escenario

que, especialmente en la década de los ochenta, se registran los esfuerzos más significativos —de entre los cuales destaca el protagonizado por la ciudad de Barcelona¹⁷— por desplegar *políticas de prevención social* de la delincuencia que, de alguna forma, consiguieran atenuar los efectos dañinos —expresados, en este caso, en el crecimiento tanto de los índices de victimización como del fenómeno social de la inseguridad ciudadana— de un crecimiento económico socialmente irresponsable.

La incapacidad del Estado para restringir, en sus fuentes, la expansión tanto de la *delincuencia de la impotencia* (pequeña y mediana delincuencia) como de la *delincuencia de la prepotencia* (criminalidad financiera, criminalidad organizada), se ve agravada por la negligencia mostrada por las policías estatales a la hora de impedir la cronificación de las manifestaciones socialmente más dañinas, en la esfera *global*, del terrorismo, el tráfico de drogas, armas y personas y, más recientemente, el cybercrimen; y, en la esfera *local*, de la delincuencia predatoria y las agresiones. Situación, ésta, que viene a poner de manifiesto la dificultad intrínseca que experimentan las viejas policías europeas para, por una parte, enfrentarse con éxito a los nuevos fenómenos criminales transfronterizos y, por la otra, compatibilizar la *protección del Estado*, es decir, el mantenimiento del orden, con la *protección de los ciudadanos*, o sea, la atención eficaz de las crecientes demandas sociales de seguridad. Puede decirse, por tanto, que los Estados-nación europeos se ven sometidos, en el último cuarto de siglo, a una creciente tensión *glocalizadora* que, por elevación, alienta la

transferencia progresiva de competencias estatales en materia de justicia y seguridad a la UE, y, hacia abajo, impulsa la descentralización al ámbito local de las políticas de seguridad ciudadana (*contratos locales de prevención y de seguridad*¹⁸).

No es ésta, sin embargo, la única tensión centrífuga que debe soportar el monopolio estatal de la violencia. Al mismo tiempo que el proceso *glocalizador* desgaja el núcleo de las competencias propias del Estado-nación en materia de seguridad, otra fuerza no menos poderosa, la *privatización*, viene a transformar el contenido mismo del bien público de la seguridad. La incapacidad estatal para garantizar, de forma efectiva, la seguridad de los ciudadanos, así como la consiguiente pérdida de legitimidad, han supuesto, de hecho cuando no de derecho, la devolución gradual de una parte nada desdeñable de dicha responsabilidad —antaoño indiscutiblemente colectiva— a los individuos; es decir, se espera que cada uno sea capaz de defender su persona y sus bienes. Sólo así se explica el crecimiento espectacular que viene experimentando, particularmente en los últimos veinte años, la industria y el comercio de la seguridad entendidos en su sentido más amplio; pero también, en otro orden de cosas, los esfuerzos estatales no sólo por acercar la justicia y la policía a la comunidad (*policía de proximidad*¹⁹) sino para conseguir la implicación de los ciudadanos en las políticas públicas de seguridad (*comisiones de seguridad urbana*).

Sometidas como están a las poderosas fuerzas centrífugadoras de la *glocalización* y la *privatización*, las políticas de seguridad pa-

recen debatirse, en este inicio de siglo, tanto en el espacio europeo como en el seno de los Estados miembros, entre una tendencia hacia un «populismo punitivo» —que vincula la seguridad a la intensificación de la represión penal de aquellas formas de delincuencia a las que se atribuye la responsabilidad de la inseguridad ciudadana (*tolerancia cero*²⁰)— y la búsqueda de nuevas formas de «*gobernanza*²¹ de la seguridad» —que faciliten un punto de equilibrio entre las respuestas a las causas de los comportamientos marginales y aquellas que sitúan a las víctimas en el cen-

tro de la acción pública. Aunque, en el primer caso, parece tratarse esencialmente de una reacción más simbólica que eficaz y, en el segundo, de un intento por recuperar la legitimidad perdida, lo cierto es que en ambos casos lo que está en juego es la reconfiguración de un Estado fuerte. La cuestión es, sin embargo, si lo que se demanda es un poder estatal para imponer autoritariamente el orden dictado por el neoliberalismo global o bien un poder estatal capaz de promover democráticamente una seguridad basada en la justicia social. •

NOTAS

1. A mediados de los noventa, las estimaciones más prudentes calculaban entre un 60 por 100 y un 80 por 100 la infiltración mafiosa en el sistema bancario ruso (Maillard, pp. 72).
2. Ver Castells (2001, pp. 214-226).
3. La *Cosa Nostra* siciliana (y sus asociadas, la *Camorra*, *N'dranghetta* y *Sacra Corona Unita*), la mafia norteamericana, los cárteles de Colombia y de México, las redes criminales nigerianas, los *yakuzas* japoneses, las Tríadas chinas, la constelación de mafias rusas, los traficantes de heroína turcos, las cuadrillas armadas de Jamaica y una miríada de agrupaciones regionales y locales de todos los países.
4. Aunque el proceso de internacionalización de las principales mafias locales se había iniciado, en paralelo al de las grandes empresas, entre las décadas de los cincuenta y de los setenta (Maillard, pp. 70).
5. La Conferencia de 1994 de Naciones Unidas sobre el Crimen Organizado Global estimó que el tráfico global de drogas suponía en torno a 500.000 millones de dólares estadounidenses anuales; es decir, era mayor que el comercio global de petróleo. Los beneficios generales de toda clase de actividades ilegales se situaron en una cifra tan elevada como 750.000 millones de dólares anuales. El Centro Nacional de Información Estratégica, por su parte,

elevaba esta estimación hasta el billón anual en 1993, que era casi la misma que el presupuesto federal de los Estados Unidos en aquel mismo momento (Castells, 2001, pp. 202).

6. Se estima que, anualmente, podrían reintroducirse en la economía legal unos 480.000 millones de euros procedentes de los tráficos de drogas, armas y seres humanos (Maillard, pp. 50-52).

7. Estados Unidos y Europa están a la cabeza de la mayoría de estas creaciones; el auge de las cuales data de finales de los setenta.

8. «Miles de millones de dólares parecen evadirse con cierta regularidad de la superficie de la tierra, sin que nadie sepa cuál es su destino final. Cada país publica unas estadísticas sobre su PIB y sobre sus intercambios comerciales. Lógicamente, el conjunto de los intercambios internacionales debería estar equilibrado: lo que unos compran, otros lo venden y recíprocamente. Sin embargo, las balanzas de pago de los países registran cada año unos saldos negativos que representan una media de 100.000 millones de dólares al año. Entre 1977 y 1989, más de 800.000 millones de dólares desaparecieron de las contabilidades nacionales. Desde entonces, el fenómeno ha ido en aumento.

Entre 1989 y 1998, miles de millones de dólares desaparecieron de las cuentas del planeta. Pero no de los paraísos bancarios y fiscales. Por supuesto, esto no sólo es imputable a las organizaciones mafiosas. Pero nadie sabe cómo explicar este agujero negro de la economía mundial, ni explicar por qué se hizo tan voraz a partir de los ochenta. A menos que se asocie la explosión de las finanzas especulativas y la curva paralela del poder de las mafias y de la corrupción con el fenómeno de la falta de normas que hubo en esa época a nivel mundial» (Maillard, pp. 74).

9. Durante los años noventa, algunos países como Inglaterra, los Países Bajos y Francia, que durante el decenio anterior habían tenido un papel importante en la elaboración de las políticas de prevención, continuaron influyendo en el desarrollo de políticas de prevención y de seguridad –inspiradas en el comunitarismo norteamericano– en diversos países europeos. Este modelo dominante –que se caracterizaba por una política pública que privilegiaba la prevención de la victimización mediante medidas técnicas y situacionales– no pudo, sin embargo, contener el aumento de la pequeña y mediana delincuencia ni disminuir la inseguridad ciudadana. Con frecuencia incitados por partidos de extrema derecha, los gobiernos de algunos países europeos (Austria, Bélgica, Italia) desarrollan, desde finales de los noventa, unas políticas aún más *securitarias*.

10. La estrategia de prevención técnica y situacional –que fue desarrollada en Inglaterra, en los años ochenta, bajo el gobierno conservador– busca disuadir a los delincuentes de sus intenciones, multiplicándoles los obstáculos (cámaras, códigos digitales, espacios hiperprotegidos, etcétera).

11. En la estrategia de prevención social –que fue promovida por gobiernos socialdemócratas, durante la década de los ochenta, en Francia, los Países Bajos, Bélgica y la ciudad de Barcelona– los destinatarios de los programas son, sobre todo, los autores potenciales de actos delictivos, pero también los comportamientos incívicos (término que designa el vandalismo, las «malas formas», los comportamientos provocativos), que no son sancionados por la ley, pero que contribuyen a

nutrir el sentimiento de inseguridad. En este concepto de prevención se incluye una acción de animación social y cultural, dirigida a mejorar globalmente las condiciones de vida en un barrio, con la esperanza de actuar indirectamente sobre la delincuencia.

12. Esta óptica se expresa en la síntesis que Wesley Skogan (1990) hizo del célebre artículo de Wilson y Kelling (1982) sobre las *ventanas rotas*: «cuando se deja acumular en un barrio los signos de desorden social (alcoholismo, bandas, acoso y violencia en la calle, tráfico de droga) y los de desorden físico (vandalismo, abandono de los edificios, acumulación de basuras y escombros), se socavan los mecanismos de control informal, el sentimiento de inseguridad y la delincuencia aumentan, el mercado de la vivienda se desestabiliza y todas las familias que tienen los medios para ello tratan de irse a vivir en otro lugar para escapar a la estigmatización de una zona que se hunde en una espiral de desorden».

13. «Los medios de comunicación alimentan una preocupación que no han creado, unos puntos de cristalización sobre violencias emblemáticas, y su peso sobre el miedo sólo es perceptible en caso de consonancia entre la vivencia del lector o del espectador y el mensaje mediático» (Robert, pp. 79).

14. «La profesionalización, el desarrollo tecnológico (sobre todo la motorización) y el peso creciente de las reivindicaciones corporativistas tuvieron una consecuencia no buscada: el alejamiento de los policías de las labores de seguridad pública, de la presencia en el espacio público, que al ser constante resultaba disuasiva» (Robert, pp. 65).

15. Una encuesta realizada en Francia (IHESI, 1999) reveló que la policía resolvía menos del 15 por 100 de los robos y menos del 10 por 100 de las violaciones. El 80 por 100 de los casos se archivaban, en parte, debido a la falta de identificación de los autores. Desanimadas, mal tratadas en las comisarías, numerosas víctimas no denunciaban y cuando lo hacían, en muchos casos, era a petición de las compañías aseguradoras.

16. Término utilizado por Beck (1998, 77 y ss.) retomándolo de Robertson (1995) para señalar la

realidad de un Estado-nación en fase de explosión/implosión. 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, pp. 18).

17. Ver, para una descripción detallada del modelo Barcelona, Lahosa y Molinas (2004). Para un análisis crítico, ver Antillano (2002).

18. El objetivo de los contratos locales, establecidos por el Estado con las municipalidades durante los años noventa en países europeos como Francia o Bélgica, consiste en mejorar la tarea policial en el ámbito local, el acercamiento de la policía comunitaria a los ciudadanos y el impulso de

proyectos de prevención (eminentemente de tipo *situacional*) de la delincuencia.

19. El reto de acercar la policía a la población sólo tiene sentido en un modelo en el que la policía no esté únicamente al servicio del Estado, sino que también sea responsable de la prestación de un servicio público a los ciudadanos, prestación que sólo es posible con la cooperación de estos últimos. En un modelo en el que prevalezca el mantenimiento del orden, esta proximidad estaría claramente contraindicada.

20. La idea de *tolerancia cero*, legitimada por la tesis de las *ventanas rotas*, ofrece una estrategia para reafirmar la soberanía estatal, para imponer la disciplina y el orden y para arrebatar las calles a los desviados.

21. El término se usa aquí en el sentido que explicita Prats (2005).

BIBLIOGRAFÍA

Agra, C. et al. ed. (2003): *La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto*, Barcelona: Atelier.

Antillano, Andrés (2002): «Las nuevas políticas de seguridad: el caso de Barcelona», *Revista Catalana de Seguridad Pública* 10, Barcelona: Generalitat de Catalunya, pp. 73-98.

Bauman, Zygmunt (2003): *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*, Madrid: Siglo XXI de España.

Beck, Ulrich (1998): *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona: Paidós.

Borja, Jordi (2003): *La ciudad conquistada*, Madrid: Alianza.

Borja, Jordi y Castells, Manuel (1999): *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus.

Castells, Manuel (2001): «La conexión perversa: la economía criminal global», *La era de la información. Vol. 3: Fin de milenio*, Madrid: Alianza, pp. 199-243.

Consejo de Europa (2003): *Código Europeo de Ética de la Policía*, Barcelona: Atelier.

Curbet, Jaume (2003): *Una seguridad ilusoria*, Barcelona: Instituto de Ciencias Políticas y Sociales: Universidad Autónoma de Barcelona.

Curbet, Jaume (2004): «La producción de inseguridad en la sociedad global». En Binetti, Carlo y Carrillo, Fernando, ed., *¿Democracia con desigualdad?*, Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 221-238.

D. A. (2000): *El modelo policial y sus retos de futuro*, Barcelona: Generalitat de Catalunya.

D. A. (2000): Dossier «Las nuevas políticas de seguridad», *Revista Catalana de Seguridad Pública*, 6-7, pp. 11-245.

D. A. (2001a): *La gestión de la seguridad en las sociedades multiétnicas*. Comisión Europea, Madrid: Instituto de Estudios de la Policía.

D. A. (2001b): Dossier «Los instrumentos para el análisis de la seguridad: el estado de la investigación», *Revista Catalana de Seguridad Pública*, 8, pp. 11-250.

D. A. (2002a): «L'État face à la demande de sécurité», *Esprit*, 290, pp. 6-176.

- D. A. (2002b): Dossier «Políticas de seguridad y prevención en Europa durante los años noventa», *Revista Catalana de Seguridad Pública*, 11, pp. 7-215.
- Garland, David (1999): *Castigo y sociedad moderna. Un estudio de teoría social*, México, D. F: Siglo XXI editores.
- Gil Calvo, Enrique (2003): *El miedo es el mensaje. Riesgo, incertidumbre y medios de comunicación*, Madrid: Alianza.
- Innerarity, Daniel. (2004): *La sociedad invisible*, Madrid: Espasa.
- Lahosa, Josep M. y Molinas, Paz (2004): *La seguretat, un compromís de la ciutat*, Barcelona: Aula Barcelona.
- Lobkowicz, Wenceslas (2002): *L'Europe et la sécurité intérieure. Une élaboration par étapes*, Paris: La documentation française.
- Maillard, Jean (2002): *Atlas Akal de la criminalidad financiera. Del narcotráfico al blanqueo de capitales*, Madrid: Akal.
- Muñagorri, Ignacio (1995): *La protección de la seguridad ciudadana*, Oñati: IISJ.
- Mucchielli, Laurent y Robert, Philippe (2002): *Crime et sécurité. L'état des savoirs*, Paris: Éditions la découverte.
- Prats, Joan (2005): «Pero ¿qué es la gobernanza?», *Revista Governance*, 17, Instituto Internacional de Gobernabilidad: 2005. Disponible en: http://www.iigov.org/iigov/c?e=PUBLICATION_READ&do=GBZ&edi=1397&cpub=1405
- Robert, Philippe (2003): *El ciudadano, el delito y el Estado*, Barcelona: Atelier.
- Roché, Sebastian (2002): *Tolérance zéro? Incivilités et insécurité*, Paris: Odile Jacob.
- Sabatier, Magali (2001): *La coopération policière européenne*, Paris: L'Harmattan.
- Skogan, S. (1990): *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighbourhoods*, New York: The Free Press.
- Young, Jock (2003): *La sociedad «excluyente». Exclusión social, delito y diferencia en la Modernidad tardía*, Madrid: Marcial Pons.
- Torrente, Diego (2001): *Desviación y delito*, Madrid: Alianza.
- Wilson, J. Q. y Kelling, G. (1982): «Broken windows», *The Atlantic Monthly*, 3, pp. 29-38.