

AS POLÍTICAS DE SEGURIDADE PÚBLICA DO GOBERNO JOSPIN (1997-2000)¹

Carlos Alberto Amoedo Souto

*"- Jusqu'ici tout va bien, jusqu'ici tout va bien...Mais
l'important c'est pas la chute: c'est l'atterrissage"*

La Haine, Mathieu Kassovitz, 1995.

1. INTRODUCCIÓN: O TRUNFO DA ESQUERDA PLURAL FRANCESA E OS PROBLEMAS DAS POLÍTICAS DE SEGURIDADE NA ÉPOCA NEOLIBERAL

As eleccións lexislativas francesas de 25 de maio-1 de xuño de 1997 supuxeron un trunfo relativamente inesperado da esquerda. Mais só até certo punto. Pois tamén tivo algo de victoria anunciada. Nas recentes contendas eleitorais francesas, os trunfos inesperados xa caseque se tornaron habitual regra do comportamento político: lembremos se non a *"divine surprise"* que levara a François Mitterand a derrotar en marzo de 1981 a Giscard d'Estaing. E, con efecto, o fenómeno volveuse cumprir no ano 1997. Os case trece anos de gobernos socialistas - interrompidos polo goberno da dereita de 1986-1987 - xunto cos dous septenatos cumpridos por François Mitterrand à frente da Presidencia da República desgastaran grandemente ao Partido Socialista Francés. A séria derrota inflixida pola dereita nas eleccións lexislativas de 1993 (484 escanos na Asemblea Nacional, fronte a 93 dos socialistas e os seus aliados), nas europeas de 1994 e nas presidenciais de 1995 foi vista como un esgotamento do proxecto socialista, o comezo dun período de renovación e de alternancia ben esperada por parte das forzas conservadoras. Cumpriase así un ciclo político extenso e intenso, e abríase outro de liderazgo da dereita, encabezada por Jacques Chirac e Edouard Balladur, que se supuña tamén susceptible de se prolongar durante máis dunha lexislatura.

Tras a lexislatura de 1993-1997, sen embargo, a capacidade de rexeneración demostrada polo Partido Socialista Francés ao nomear candidato a un líder relativamente desconectado da experiencia de goberno mitterrandiana (non da experiencia organizativa, pois Lionel Jospin foi secretario xeral do partido desde 1982) posibilitou

¹ Este traballo foi posible gracias a tres cousas que quero mencionar. A primeira, unha bolsa da Fundación Caixa Galicia para unha estadia de tres meses na Universidade Paris II, Panthéon-Assas. A segunda, a grata acollida brindada polo profesor Pierre Delvolvé. A terceira, a non menos grata acollida brindada por Chiqui Vázquez Salvadores, a quen lle debo o "mergullamento" na sociedade francesa e, aliás, as experiencias máis inesquecibles da estadia, que son sempre as vitais.

275 escanos, aos que se sumaron os obtidos por outras forzas de esquerda: os Verdes (7 escanos), o Partido Comunista Francés (38 actas) e o Mouvement pour la Citoyenneté do ex-ministro socialista Jean-Pierre Chevènement, que acodiou en coalición cos socialistas. Todas estas formas entraron a formar parte dun goberno - coñecido como "*gauche plurielle*", a esquerda plural - cuxa executoria política se prolonga até hoxe, con pequenas reformas ministeriais introducidas o 27 de marzo do 2000.

A singularidade da experiencia desta esquerda plural francesa nun contexto occidental reside no feito de se separar sensibelmente dos enfoques teóricos e políticos máis habituais no resto de forzas socialdemócratas que nos noventa suceden aos gobernos de dereita ou centro dereita dos oitenta. Os gobernos da New Right que durante os anos oitenta e comezos dos noventa detentaran o poder na Grande Bretaña – Margaret Thatcher e John Major – e nos EE.UU – Ronald Reagan e George Bush -, son sucedidos por gobernos de inspiración socialdemócrata. William Clinton, líder do Partido Demócrata, en 1993, e Anthony Blair, líder do Partido Laborista, na primavera de 1997, toman o testemuño político. Testemuño que à súa vez sería tamén tomado en Alemaña por Schröder, en Itália por Massimo d'Alema, en Portugal por António Guterres, en Chile por Ricardo Lagos e en Brasil por Henrique Cardoso, formando así un bloco político de centro esquerda en países centrais do sistema. Sen embargo, a traxectoria política deste bloco está delicadamente condicionada por dous grandes problemas, erguidos respectivamente polo sobranceo do pensamento e as prácticas neoliberais durante os últimos vinte anos.

O primeiro é de tipo teórico: a crise dos postulados socialdemócratas clásicos, de tipo keynesiano, aspecto da crise xeral do pensamento postmarxista. O dominio do pensamento político neoliberal, con variantes máis o menos conservadoras, e a propia globalización das súas propostas institucionais - mercado e democracia - atrancan en distinta medida os proxectos reformistas de tipo socialdemócrata, dificultando a súa coherencia e sostenibilidade. Neste sentido, non é infrecuente que se lle achauen às políticas do centro-esquerda unha filiación teórica máis próxima das propostas neoliberais que da súa tradición propia². Conscientes do aplanamento das políticas públicas nos moldes neoliberais, distintos políticos e pensadores do centro esquerda teñen elaborado as súas propostas políticas, buscando tanto un efecto de márketing político como de cimentación teórica dos seus proxectos reformistas. Tony Blair elaborou unha proposta política apoiando-se no pensamento sociolóxico de Anthony Giddens: a *Third way*, a terceira vía³. Con menos fundamento teórico, Schröder lanza a súa proposta do Neue Mitte, o Novo Centro. Entrambos se forma ben pronto unha "asa dereita" da socialdemocracia europea, cuxas propostas eclécticas aúnan en distinta medida socialcristianismo, neoliberalismo e comunitarismo. Mentres tanto, forma-se unha "asa esquerda" da socialdemocracia europea, a liderada por Lionel Jospin, con unha aposta máis decidida polo keynesianismo, o papel interventor do Estado e o socialismo democrático clásico da segunda metade do século XX - a tradición dos "*Trente Glorieuses*"⁴

² O lector pode comezar pola colectánea de ensaios recollida por Martín Jacques (ed.), *¿Tercera vía o neoliberalismo?*, Madrid, Icaria, 2000, onde se abordan distintos aspectos do goberno de Tony Blair desde unha focaxe crítica. Na literatura francesa destaco o dossier da revista *Esprit* de marzo-abril 1999, adicado a unha avaliación das traxectorias políticas da terceira vía nas súas principais manifestacións locais. Máis adiante utilizaremos algúns dos seus principais contributos.

³ Cfr. Anthony Giddens, *The Third way. The renewal of socialdemocracy*, Londres, Polity Press, 1998. Hai tradución española, *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, trad. de Pedro Cifuentes, Madrid, Taurus, 1999.

⁴ Para unha análise xeral do pensamento político de Lionel Jospin, os ritmos de evolución política dos temas obxecto de acción governativa, cfr. Michel Marian, "Lionel Jospin, le socialisme et la réforme", *Esprit*, marzo-abril 1999, pp. 112-121.

O segundo problema é de tipo máis político-práctico: se ben as forzas de centro esquerda conseguen uns triunfos eleitorais baseados en amplos apoios sociais efectivos - traballadores estábeis, pequenos empresarios e comerciantes, profesionais liberais, etc.-, as elites sociais, económicas e políticas, consolidadas no seu poder polas prácticas neoliberais, están dotadas dunha alta capacidade para condicionar o éxito das políticas emprendidas desde o goberno. Este dato é moi importante para submeter a avaliacións críticas as executórias políticas de cada goberno de centro esquerda.

Ainda que xa se teñan elaborado distintos estudos analíticos, hai aspectos sen facer dese traballo de avaliación das proclamas retóricas e os programas desenvolvidos, coa análise dos factores condicionantes e as súas consecuencias nos contextos socio-políticos, económicos e históricos de cada sociedade. Pois ben, **o que aquí imos abordar son as políticas de reforma policial e, indirectamente de control social, desenvolvidas polo goberno Jospin no período 1997-2000.** Neste terreo, como noutros campos de acción política do Estado, os guieiros normativos dominantes – aqueles que se teñen consolidado como o sentido “comun” das políticas públicas dos últimos vinte anos - son de tipo neoliberal⁵, e portanto plantexan os mesmos problemas de condicionamento – e de *déjà vu*, por expresalo en termos franceses - das respostas propias dos gobernos de centro esquerda. Argumentemos por qué.

Calquer representación ideolóxica do fenómeno social da violencia privilexia uns determinados aspectos da cadea causal que leva unha persoa a delinquir. Por iso é unha visión ideolóxica: porque esquematiza un fenómeno conforme a unha visión ordenada dos valores nel implicados. Esta esquematización condiciona o tipo de respostas públicas que se dispoñen para atallar esa cadea causal do delito ou, simplemente, da infracción das normas xurídicas.

A representación ideolóxica do pensamento criminolóxico de esquerda dos últimos vinte anos viñera privilexiando os puntos máis “estruturais” da cadea causal do delito: o individuo non é un suxeito soberano da súa conduta, senón que esta está determinada pola súa posición na estrutura social, que nas sociedades capitalistas é desigual, ao estar en función dun modo de produción baseado na explotación da plusvalía às camadas traballadoras. Pois ben, esta tradición política máis ou menos humanitaria e libertaria é un dos obxectos predilectos de ataque do pensamento social neoliberal-conservador. Distintos estudos criminolóxicos e sociolóxicos veñen anotando na conta de aquela tradición boa parte da - suposta - vaga de aumento da delincuencia nas sociedades occidentais máis avanzadas, en contra do relato da “civilización dos costumes” implícito na vida moderna. A excesiva tolerancia co delincente, a desculpa da violencia e a complacencia co delito tería levado a unha relaxación das respostas públicas contra a desviación social, cuxas consecuencias máis evidentes serían precisamente os aumentos das taxas de delitos contra a propiedade e contra a vida das persoas dos anos noventa.

Esta diagnose ten levado a que a ideoloxía hoxe dominante do control social arrincone as explicacións causais estruturais, insistindo ao contrario nas explicacións causais puramente individuais. O individuo concreto que delinque, que infrinxe a norma socialmente debida, é culpábel da súa conduta porque era perfectamente consciente dos seus actos e as súas consecuencias: se xa non cabe encontrar nas dinámicas sociais nen causas de xustificación nen causas de exención da responsabilidade - advertindo que utilizamos estes conceptos penais metaforicamente, non dogmáticamente -, o fardo da responsabilidade persoal está preparado para caer sobre as costas do delincente con

⁵ Sobre as políticas públicas neoliberais, cfr. Bruno Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994; na España contamos con un excelente traballo de síntese debido a Vincenc Navarro, *Neoliberalismo y Estado de bienestar*, Barcelona, Ariel, 2ª ed., 1998.

todo o seu peso⁶. E é responsabilidade do Estado - que tampouco cabe eludir nen moderar - impor ao delincuente as consecuencias desa falta de responsabilidade fronte às normas sociais.

Deste xeito, o papel das políticas públicas de seguridade que pode desenvolver lexitimamente o Estado fica así circunscrito a un campo concreto de traballo: o da punición - e no seu caso, reeducación - do individuo delincuente. Non será, pois, papel desas políticas o de asumir vínculos con políticas “estruturais” supostamente condicionantes da resposta ao delito (políticas de emprego, política urbanística, política educativa, sanitaria, etc.). Isto permite, ademais, “desculpabilizar” o propio Estado respecto das fontes de desigualdade social, cuxo control e redución, como é sabido, suprime-se dos guieiros normativos da acción política do Estado neoliberal, limitado a ser un mero regulador da concorrência das forzas produtivas arredor dos mercados, así como un subsistema garante do cumprimento dos contratos (o Estado neo-hobbesiano). O Estado non debe intervir no libre xogo das forzas da sociedade civil, pero si debe cumprir a función do *ius gladii* en último termo, cando a sociedade civil non é quen de compor os conflitos mediante os seus sistemas específicos.

Os estilos desas políticas, polo demais, consistirán máis na recuperación da firmeza perdida que na insistencia nas hesitacións e nas indulxencias fronte aos comportamentos delitivos: daí o trunfo do eslógan da “*zero tolerance*”, surxido entre os responsábeis políticos das grandes cidades norteamericanas. O exemplo máis claro deste enfoque é o de Robert Giuliani, alcalde de Nova Iorque e responsábel de que o New York Police Department (NYPD) asumise unha decidida aposta pola contundencia máis expeditiva no decurso do seu labor policial, sen deixar unha só infracción sen resposta pública; a rutura dunha fiestra sería estímulo suficiente para iniciar unha investigación policial: teoría das “*broken windows*” enunciada en 1982 por Wilson e Kelling⁷ na etapa de despegue do reaganismo. Con efecto, este tipo de política ten levado a unha baixa da taxa de delitos de sangue e contra a propiedade en Nova Iorque, mais a un prezo social certamente elevado, con unha elevación da taxa de encarceramento sen precedentes⁸. Este tipo de achegamento ao problema, polo demais, insiste na importancia da prevención e no papel imprescindible da comunidade local nela⁹.

Podería engadir-se máis corpo a este argumento, pero creo que así está suficientemente delineado como para o poder identificar como o núcleo duro que está detrás do retorno neoautoritario que as políticas de seguridade occidentais experimentan desde finais dos anos setenta, tras da época de “tolerancia” que seguiu aos sesenta e primeiros setenta, os anos “hippies” e revolucionarios que precederon e sucederon ao maio do 1968.

⁶ En verdade, esta retórica da responsabilización individualista constitúe un comodín neoliberal, inicialmente utilizado para xustificar o ataque ao Estado de Benestar, considerado unha forma de goberno que desresponsabiliza ao individuo da súa autoprocura existencial. Vid. sobre o tema Olivier Mongin, “De la solidarité à la sécurité, ou les avatars de la responsabilité”, *Esprit*, marzo-abril 1999, pp. 230-236; sinalando a xenealoxía conservadora da retórica da responsabilización no caso británico, cfr. David Garland, “Les contradictions de la “société punitive”: le cas britannique”, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, nº 124, setembro de 1998, pp 56-59.

⁷ Cfr. “Broken windows: the Police and neighborhood safety”, *The Atlantic Monthly*, nº 249, 1982, pp. 29-38.

⁸ Cfr. Loïc Wacquant, “L’ascension de l’Etat pénal en Amérique”, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, nº 124, setembro de 1998, pp. 7-27.

⁹ Sobre a recepción dos modelos americanos de prevención comunitaria en Europa, vid. Hebberecht e Fritz Sack (dir.), *La prévention de la délinquance en Europe*. Nouvelles stratégies, Paris, L’Harmattan, 1997. O problema da adopción en Francia do modelo da zero tolerance é especificamente discutido por Sebastian Roché, “La “tolérance zéro” est-elle applicable en France?”, *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 34, 1998, pp. 203-232.

Por suposto, a eficacia heurística deste argumento depende das matizacións que cumpre realizar verbo de cada Estado, en cada contexto histórico, social, económico e político. Quizá o caso británico, coa executória política de Margareth Thatcher - lembremos a especial “firmeza”, por utilizar un eufemismo, con que o movemento mineiro foi reprimido nos anos 84 e 85 - constitua o principal exemplo da deriva neo-hobbesiana ou autoritaria das políticas públicas de seguridade. Pois ben, o novo laborismo liderado por Tony Blair constitúe o principal exemplo de asimilación socialdemócrata das representacións ideolóxicas neoliberal-conservadoras, especialmente se temos en conta as políticas de interior auspiciadas por Jack Straw, coas súas reformas represivas respecto dos menores delinquentes, plasmada na Youth Justice and Criminal Evidence Act de 27 de xullo de 1999, a Crime and Disorder Act de 1998 ou a insistencia na construción manaxerial das potestades policiais levada a cabo mediante a Police Act de 1997¹⁰.

Vexamos xa, sen máis preámbulos, caís son as respostas elaboradas polo Goberno Jospin no período histórico 1997-2000.

2. A OFERTA ELEITORAL DO PARTIDO SOCIALISTA EN MATERIA DE SEGURIDADE INTERIOR NAS ELEIÇÕES DE 1997

A grandes rasgos, pódese dicir que o trunfo da “*gauche plurielle*” baseouse nunha oferta electoral consistente na recuperación das finalidades clásicas da acción político-administrativa e das retóricas clásicas da socialdemocracia occidental: reacción contra o ultraliberalismo, maior preocupación polo gasto social e o papel redistributivo do Estado, mellora dos servizos públicos, a nova cidadanía, o discurso igualitario. O éxito desta receita enténdese mellor se se valora a tradición republicana francesa, tan inspirada no intervencionismo estadual e na cultura dos servizos públicos.

Que papel tiña o tema da seguridade interior na trama de prioridades políticas establecido no programa electoral do Partido Socialista?

Unha primeira achega deixa ver que ese programa non concedía ao tema da seguridade interior máis do que unha posición, un valor secundario. O posto predominante da axioloxía política estaba ocupado por outros núcleos simbólico-políticos, especialmente todos aqueles que favorecesen a sustanciación dunha diferente oferta electoral fronte ao “ultraliberalismo” atribuído ás políticas do gabinete Balladur: era preciso, segundo o PS, recolocar ao Home no centro da economía, crear emprego e disminuír os impostos, disminuír a duración do traballo a 35 horas, aumentar o poder de consumo dos franceses e francesas, aumentar a solidariedade social e “reconquistar o futuro mediante a priorización da educación, a investigación, a cultura, a sanidade e o medio ambiente”¹¹. Apenas no punto II do programa electoral (“*changeons la vie quotidienne des Français*”) aparece explicitamente a cuestión da seguridade interior, facendo-o nos seguintes termos, que reproducimos a seguir:

“O aumento da violencia contra persoas e bens preocupa lexitimamente aos nosos concidadáns. A seguridade é un dos dereitos fundamentais da persoa humana. Factor de inxustiza: son os máis febles e os máis desprotexidos dos franceses quen son máis frecuentemente vítimas da inseguridade. Daremos prioridade à policía de proximi-

¹⁰ Cfr. a panorámica ofrecida por David Garland, “Les contradictions de la “société punitive”: le cas britannique”, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, nº 124, setembro de 1998, pp. 49-67.

¹¹ Cfr. “Changeons d’avenir. Nos engagements pour la France”, site <http://www.liberation.com/legis97/donees/progps.html>

dade afectando, no programa dos empregos de proximidade, 35.000 persoas aos contratos locais de seguridade. Meiante a súa redistribución, 10.000 funcionarios de policía serán adscritos a esta misión prioritaria e 5.000 serán recrutados, até un total de 50.000 axentes suplementares.

Para ser respectada como se merece, a policía debe ser irreprochábel. Crearemos unha instancia independente de control da policía composta por maxistrados e policías, coa finalidade de facer respectar a deontoloxía policial. Esta instancia poderá ser accedida polos cidadáns. A seguridade dos franceses supón igualmente loitar de modo eficaz a nivel europeu contra os grandes tráfico e a corrupción. Desenvolveremos un espazo xudicial comun europeu que ofereza aos maxistrados a posibilidade de cumprir a súa misión sen ser obstaculizados polas regulamentacións nacionais”.

Ademáis do anterior, outras tres mencións programáticas levantan relacións co problema da seguridade e portanto deben ser retidas nesta exposición da oferta eleitoral socialista, na medida en que implican medidas relativas a políticas de control social:

- En primeiro lugar, a que fai referencia à política de inmigración, clave nun país como a Francia onde o peso da imigración é moi forte, especialmente no novo proletariado urbano que se concentra nos cinturóns periféricos (as “banlieues”) das grandes cidades. Dentro do epígrafe “Controlar a inmigración e acadar a integración” (ponto II. 5) afirma-se que:

“Vello país de inmigración, a Francia quer controlar o fluxo de novos traballadores inmigrados. Mais debe ao mesmo tempo continuar sendo o país do respecto polos dereitos do home que é. A dereita puxo en marcha unha política exclusivamente represiva, sen preocupación nengunha respecto da integración. Ao negar o acceso automático à nacionalidade francesa dos menores estranxeiros nados na Francia e o dereito à renovación do seu permiso de estadia en 10 anos, a dereita vulnerou os principios da República. A súa política non é de liberdades senón de inseguridade. Suprimiremos as leis Pasqua-Debré e restabecereamos os dereitos fundamentais ao matrimonio, à vida familiar e ao dereito de asilo, así como ao código da nacionalidade na súa versión republicana. Os residentes estranxeiros serán restituídos no seu dereito à renovación dos permisos de 10 anos. Desenvolveremos novos medios de loita contra a inmigración irregular e sancionaremos vigorosamente às empresas que non respecten a Lei. Poremos en marcha contra dos Estados de orixe unha política de cooperación, á fin de regular e controlar os fluxos da inmigración”.

- En segundo lugar, a que fai referencia à política de “renovación dos servizos públicos” (ponto II. 10).

“Servizos públicos de calidade, que garantan a todos a legalidade de acceso e trato, en Paris ou nas outras rexións, nas cidades e no agro: velaquí o que os cidadáns esperan do Estado. Seguridade, educación, transportes, sanidade, correo, telecomunicacións: servizos que deben ser garantidos a todos os franceses. Consideramos que o “servizo público à francesa” é un exemplo. Rexeitamos a privatización dos servizos públicos e a súa transformación en obxecto de beneficio. Queremos reservar o futuro dos servizos públicos, pero a través da súa renovación. Máis eficaces, máis próximos aos cidadáns, máis responsábeis: é así como os queremos no futuro”.

- Por último, a que fai referencia às políticas de reforma da xustiza (ponto IV.1). Tras alguns puntos referentes à independencia dos xuíces, maxistrados e fiscais, opta-se por

“unha xustiza accesíbel, rápida, moderna e respectosa dos dereitos. Unha xustiza accesíbel: en virtude do desenvolvemento das “maisons de justice”, lugar de mediación, de información, de consello; en virtude da participación dos cidadáns na xurisdición e en virtude dunha maior extensión da axuda xurisdicional aos máis desfavore-

cidos. Unha xustiza rápida e moderna: gracias ao desenvolvemento do xuíz de proximidade, a redefinición e a racionalización da carta xudicial, a simplificación dos procedementos civís, o aumento dos orzamentos de xustiza. Unha xustiza respetosa dos dereitos: o recurso á detención debe ser estrictamente limitado antes do xuízo, en particular para os menores, a indemnización das detencións inxustificadas debe ser mellorada. O carácter contradictorio do procedemento de instrución debe ser reforzado”.

3. A EXECUCIÓN DO PROGRAMA ELEITORAL NA REALIDADE POLÍTICA

a) O nomeamento do Ministro de Interior, Jean-Pierre Chevènement

A primeira medida que Lionel Jospin adoptou en materia de seguridade interior foi a de entregar a responsabilidade da dirección do Ministerio de Interior a ao líder do Movemento dos Cidadáns, Jean-Pierre Chevènement. “Enarca” - quer dicir, funcionario formado na famosa *Ecole Nationale d'Administration* -, e destacado membro do Partido Socialista na época de François Mitterrand, a traxectoria política recente de Jean-Pierre Chevènement viuse marcada polo seu distanciamento paulatino do mitterrandismo; o punto de ruptura foi a súa dimisión como Ministro de Defensa, ao alinear-se entre detractores da intervención de Francia na Guerra do Golfo, durante agosto de 1991. Este alonxamento levouno a fundar o novo partido co que concorreu en coalición co Partido Socialista ás eleccións de 1997.

O nomeamento de Chevènement pode explicarse como un intento de Jospin por cerrar o flanco da seguridade ás críticas tradicionais da dereita: laxismo, falta de firmeza, etc. Tendo en conta o grande peso das políticas “sociais” do goberno - a paridade, os PACS, as 35 horas, as reformas dos programas de inserción social, etc. -, o contrapeso “securitario” cobra o seu sentido como unha manobra táctica intelixente, si, pero que condiciona un aspecto da política aos avatares do forcexeo táctico coa oposición, acentuando a percepción deste campo de actuación en función dos resultados eleitorais. Chevènement, con efecto, xogará un papel destacado como “as na manga” de Jospin para atallar as críticas da dereita...aínda ao prezo de introducir contradicións importantes no seio da “esquerda plural”, contradicións que se revelarán durante toda a lexislatura, e que mesmo serán aproveitadas non menos intelixentemente por Jacques Chirac para romper a coherencia da esquerda plural¹².

A segunda medida adoptada polo Goberno en materia de seguridade foi a ampliación das competencias do Ministro do Interior aos territorios de ultramar mediante un Decreto de 12 de xuño de 1997. Medida centralizadora que busca unha maior eficacia nos mecanismos de control da orde interior, pois desta maneira os prefeitos de ultramar pasan a depender directamente do Ministro do Interior.

b) O maior peso outorgado à seguridade pública na composición da axenda do Goberno

O segundo rasgo característico da fixación da axenda foi a inflexión do discurso político en materia de seguridade: unha inflexión que lle outorga un carácter prioritario que non tivera na oferta electoral, dándolle novos tonos retóricos.

¹² Especialmente en xaneiro de 1999, Chirac fai distintas manifestacións públicas nas que apoia a retórica do Ministro de Interior: firmeza, urxencia no labor de atallar a delincuencia, etc. Isto provocará non só problemas no propio gabinete de goberno - especialmente, como veremos, coa Ministra de Xustiza, Elisabeth Guigou - mais tamén a exasperación da base social da esquerda plural, que ve coincidir as propostas e o pensamento de Chirac e do Ministro de Interior.

Xa na primeira declaración de política xeral de 19 de xuño de 1997 se constata que a política en materia de seguridade aparece configurada como un dos dous pilares da acción de goberno, xunto co emprego. Esta revalorización da seguridade vincúlase con un “*droit essentiel pour nos concitoyens: celui de vivre en sûreté*”. E é aquí onde soa xa o primeiro “harmónico” entre esta concepción e as leis aprobadas baixo o goberno conservador precedente: o art. 1 da Lei nº 95-73, de 21 de xaneiro de 1995, de orientación e programación da seguridade (J.O de 24 de xaneiro), lei aprobada baixo o goberno conservador de Balladur, declaraba xa que “*la sécurité est un droit fondamental et l’une des conditions de l’exercice des libertés individuelles et collectives. L’Etat a le devoir d’assurer la sécurité en veillant, sur l’ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l’ordre public, à la protection des personnes et des biens*”.

En realidade, esta alta valoración política da seguridade como función do Estado está no corazón mesmo da tradición republicana liberal: seguridade como dereito fundamental. O propio art. 2 da *Déclaration des droits de l’homme et du citoyen* de 1789 recollía esta proclamación da. O mesmo Jean-Pierre Chevènement citará este artigo no Colóquio de Villepinte, celebrado os días 24 e 25 de outubro de 1997 baixo o lema “*Des villes sûres pour des citoyens libres*”, momento clave na fixación da axenda política nesta materia. Un pouco máis tarde, na redacción do Preámbulo da Circular do Ministerio de Interior de 28 de outubro de 1997, relativa à posta en práctica dun dos programas-estrela iniciados en Villepinte, os Contratos Locais de Seguridade (CLS), afirma-se que “*la sûreté est pour l’édifice de la République le socle nécessaire à l’exercice de toutes les libertés. C’est le premier droit du citoyen. C’est la mission première de l’Etat*”.

Tende, pois, a manifestarse, e a gañar posicións nas retóricas gobernamentais, unha construción en boa medida “xa feita” do fenómeno social da inseguridade. A inseguridade percíbese como un síntoma social dotado de múltiples causas cuxa complexidade non impede afirmar que se trata de “algo” - ben sexa un sentimento psicosocial, ben condutas delitivas -, que progresa, que avanza; e que golpea aos máis desfavorecidos. A inseguridade pasa a ser algo que ameaza o equilibrio das regras sociais, atinxindo aos valores republicanos: trátase dun testemuño de ruptura do vínculo social. É por iso que o Estado debe axir, e con firmeza, contra a violencia, aínda que, por suposto, toda a sociedade está implicada na loita contra a violencia, contra a inseguridade: a inseguridade é un “*affaire de tous*”¹³.

Importa facer notar a utilización da retórica igualitarista, que aparece subtilmente trasplantada do seu terreo clásico - a igualdade na distribución de rendas - cara o terreo das políticas de seguridade. Non pode haber desigualdade económica, pero tampouco desigualdade na seguridade “física” contra a delincuencia, polo que o Estado debe asumir o papel de garante igualitario da seguridade dos individuos¹⁴. Non faltarán ocasións para que Jean-Pierre Chevènement afirme que a igualdade na seguridade constitúe parte do pacto republicano francés. E tampouco faltarán ocasións para que Jacques Chirac faga a súa retórica do Ministro de Interior, buscando sustraerlle ao goberno a iniciativa no terreo¹⁵.

¹³ Cfr. Conferencia de prensa de Lionel JOSPIN, celebrada tras da celebración do CSI de 27 de xaneiro de 1999. Este tipo de retórica non era nova nas filas socialistas. En palabras de Christine Lazerges, actual deputada socialista, “*La politique criminelle est un affaire de tous*” (cfr. “*Une politique criminelle participative*”, en *Archives de politique criminelle*, nº 10, 1988, p. 94).

¹⁴ Para Sebastian Roche, (cfr. “*La police autrement, et vite*”, *Le Monde* de 26 xaneiro 1999) esta trasposición do discurso igualitarista ao terreo da seguridade pública é o testemuño da impotencia do igualitarismo en materia económica e a busca dun sucedáneo capaz de compensar esa impotencia.

¹⁵ Así, no discurso con ocasión da cerimonia de agoiros ao goberno que tivo lugar o 4 de xaneiro do 1999. Vid. *Le Monde* de 6 de xaneiro de 1999, p. 6.

c) As tensións intergubernamentais entre a concepción “humanitarista” clásica e o discurso da “firmeza” na resposta contra o delito

Vemos, pois, cómo no caso francés tamén está moi presente a tensión entre as vellas respostas “libertarias” e a prédica neoliberal da “responsabilidade do individuo”, aínda que moito menos resolta que no caso británico. Nos discursos gubernamentais sobre a delincuencia non se deixa de insistir en que é mester loitar contra as causas da violencia: miseria económica, precariedade, paro; desestructuración social de certos bairros, falta de integración da xuventude inmigrante. Ora, isto non debe levar a ocultar as causas da violencia tras factores meramente estruturais e sociais: a conduta desviada, anómica, é un comportamento onde o individuo ten parte de responsabilidade, polo que é preciso exercer a autoridade para colocar ao individuo fronte ás consecuencias das súas opcións libremente tomadas.

A celebración dos “*Conseils de sécurité intérieure*” puxo de manifesto as tensións intergubernamentais derivadas da pervivencia no seo mesmo da “*gauche plurielle*” desas dúas concepcións distintas das políticas públicas en materia da seguridade. Os CSI, conferencia interministerial onde se dan cita un número de membros permanentes-Primeiro Ministro, Ministros de Interior, Xustiza, Defensa, Economía e Industria - e outros non permanentes, en función dos contidos da decisión política que se trate de adoptar, revelaron a existencia de discrepancias entre as concepcións de Jean-Pierre Chevènement e a Ministra de Xustiza, Elisabeth Guigou (PS), máis propensa aos valores “humanitaristas” clásicos. No primeiro Consello de Seguridade Interior de xuño de 1998, adicado à delincuencia xuvenil¹⁶, a segunda mantivo unha concepción de equilibrio entre o “*tout-répressif*” e o “*tout-éducatif*”, mentres que o primeiro se inclinou por unha aproximación pragmática e máis autoritaria respecto das políticas de control social, facendo fincapé na necesidade de exercer a autoridade, ben dos pais, ben dos actores públicos relacionados coa xuventude, sen dar máis pábulo à “excusa sociolóxica”. Mentres que aquela mantiña un tratamento específico dos menores que non alcancen a idade penal - o regulado na Ordenanza de menores de 1945 -, este defendía ao contrario unha reforma desta Ordenanza para permitir un tratamento dos menores como auténticos delincentes, isto é, mesmo con medidas de encarceramento e maior contundencia contra os delincentes xuvenís reincidentes¹⁷. A polémica agravou-se especialmente en xaneiro de 1999, pouco despois de Jean-Pierre Chevènement se incorporar ao seu posto tras do accidente cirúrxico que o mantivo afastado do seu cargo durante catro meses, e non deixou de suscitar críticas serias non só entre os socios de goberno, mais tamén entre a propia base social do Goberno, e mesmo entre a grande maioría dos profesionais relacionados coa educación e tratamento dos menores¹⁸. En calquer caso, pouco despois Lionel Jospin terciaría na polémica, tratando de harmonizar ambas posturas¹⁹.

¹⁶ O primeiro CSI foi celebrado o 8 de xuño de 1998, adicado à delincuencia xuvenil. O segundo, o 27 de xaneiro de 1999, monográfico sobre medidas de loita contra a delincuencia dos menores. O terceiro, o 19 de abril de 1999, adicado à axuda das vítimas e ao desenvolvemento da policía de proximidade.

¹⁷ Na Francia, desde a Ordenanza de 1945 relativa à infancia delincente, a regra é a responsabilidade penal dos menores: todos os menores de máis de 13 anos poden ser condenados a prisión tanto por crimes como por delitos; porén, non pode someterse a prisión provisional aos menores de máis de trece e menos de 16 que teñan cometido un delito; só os que teñan cometido un crimen. A este respecto, non deixa de chamar a atención o curioso caso relatado en *Libération* de 25 de marzo de 1999: a directora da escola pública de Nouvion-sur-Meuse (Ardenas) que levou a un rapaciño de 5 anos á Xendarmería por non ter o ticket do comedor escolar...

¹⁸ Vid. por exemplo o duro artigo do advogado Francis Terquem, “*Les jeunes en prison, et après?...*”, *Libération* de 14 de xaneiro de 1999; no mesmo sentido, tres días máis tarde e no mesmo xornal deuse conta das virulentas críticas do Sindicato da Maxistratura e dos presidentes dos Tribunais de menores de París, Lión e Marsella, quen tachan as propostas de Chevènement de “irresponsábeis” e “demagóxicas”. Sinála-se

Cabe advertir, por último, que este tipo de reorientación cara o neoliberalismo securitário non é nova, pois xa se producira no período mitterrandiano, cando Pierre Joxe fora titular do Ministerio do Interior (1984-1986 e 1988-1991). É xustamente o coñecemento actual desa experiencia o que permite valorar adecuadamente a grande importancia dos propios funcionarios policiais do Ministerio do Interior nesa reorientación da axenda²⁰.

d) Os condicionamentos burocráticos na fixación da axenda política do Ministerio do Interior

Os apoios sociais e políticos do Goberno, e moi especialmente do Ministro do Interior, dependen en boa medida da satisfacción dunha demanda de maiores medios, maior compromiso por parte dos políticos fronte ao traballo policial, garantía de cobertura en caso de “*dérápage*”, etc. A satisfacción desas demandas corporativas, ao estar apoiadas por corpos burocráticos tan “cerrados” como os policiais, condicionan en moi boa medida as políticas públicas emprendidas polos Ministros de Interior, que deben contar co apoio interno dos policías para poder aspirar a ver cumprimentadas as súas liñas de reforma²¹. Ademais, non se pode negligenciar o grande papel dos corpos policiais na autoconstrución da propia demanda de seguridade: un punto decisivo para ver incrementada as potencialidades da súa oferta profesional e, portanto, da súa lexitimidade social, os seus orzamentos, etc.

Neste sentido destacan instrumentos como as estatísticas policiais de crimes e delitos, que recollen máis a actividade da policía (centrada en certos delitos como os roubos e furtos, os delitos de sangue e contra a saúde pública, fundamentalmente) do que a evolución da victimación e a evolución efectiva da criminalidade²², fenómeno social mediado sempre polo feito de que debe ser denunciado para poder superar a

tamén a falta de medios dos Tribunais de menores, o recorte de persoal, a falta de profesionalidade dos policías (sobretudo das Brigadas Anticriminalidade, as BAC) e o fracaso da especialización policial que se anunciara no CSI de xuño de 1998. As protestas estenderon-se aos membros da Asociación francesa de maxistrados de menores (AFMJ), os representantes dos educadores (SNPES-PJJ, CFDT-Justice, FEN-UNSA) e a sección penitenciaria da CGT (Le Monde de 27 de xaneiro de 1999).

¹⁹ Así, Lionel Jospin afirma que “*nous maintenons l'ordre public – c'est le devoir de tout gouvernement. Mais nous voulons aussi traiter les causes sociales de cette violence – c'est la vocation d'un gouvernement de gauche...*” “*prévention et sanction sont indissociables*”; Elisabeth Guigou reconece que “*notre tournant a tous doit être un tournant vers le principe de réalité. Qui ne voit que certaines méthodes de prévention entretiennent, parfois par inadvertance, une certaine culture de l'indulgence qui déresponsabilise les individus? Peut-on construire l'autonomie d'un jeune en lui concédant sans arrêt que ses infractions ont des causes sociologiques, voire politiques - auxquelles bien souvent il n'aurait pas pensés tout seul - et alors qu'une masse de ses semblables, placés exactement dans les mêmes conditions sociales, ne commettent aucun délit?*”. Mentras tanto, Jean-Pierre Chevènement seguirá insistindo en que “*la sanction aussi a une valeur éducative*”, engadindo que “*la prévention de la délinquance ne suffit pas à garantir la sécurité de tous*”. Cfr. Le Monde de 19 de marzo de 1999.

²⁰ Desde esta perspectiva de interacción entre gobernos e burocracia policial, é moi interesante a lectura do documentado traballo de Maurice Rajsfus, *La police hors la Loi. Des milliers de bavures sans ordonnances depuis 1968*, Paris, Le Cherche Midi Editeur, 1996, en especial pp. 211 ss., adicadas aos distintos períodos da política policial dos Ministros socialistas.

²¹ Cfr. Loubet del Bayle, *La Police. Approche socio-politique*, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 50 ss.

²² Cfr. Philippe Robert, Renée Zauberman “Hugues Lagrangue”, c Maric-Lys Potier, “Mesurer le crime, entre statistiques de police et enquêtes de victimation (1985-1995)”, *Revue Française de Sociologie*, xuño de 1999, pp. 255-294. Sinalan estes autores que a propensión a presentar denuncia por crimes ou delitos ten diminuído no período analizado dun 42% a un 32%, e isto condiciona as cifras do delito, pois só aqueles a cuxas consecuencias non se resignan as vítimas (roubo do coche, agresión grave) levan a presentar denuncia perante a policía. Por outro lado, se destaca a grande victimación dos xovens, que non chega a denunciarse por responder a querelas con outros xovens da mesma idade e da mesma orixe social. O tema das estatísticas do crime ten dado lugar a unha xa copiosa bibliografía na Franza.

nebulosa da “cifra negra” do delito. Pese a que o uso de datos complexos como os desas estatísticas non é doado, constátase que moitas veces a súa utilización ten máis a función dun eslógan para xustificar esa premisa, considerada xa, sen máis, como evidente, de que “os” delitos (aqueles que tradicionalmente constitúen a base do traballo policial) aumentan, e os poderes públicos deben reaxir, policía mediante, para responder ao delito que medra²³.

Non infrecuentemente, os alardes retóricos dos responsábeis políticos emprol da autoridade do Estado e a firmeza dos corpos policiais acochan as complexidades, mesmo as impotencias, dos responsábeis políticos para mudar de maneira efectiva as estruturas e os comportamentos das burocracias policiais²⁴. Esta rixidez estrutural, tan presente en calquer burocracia, é especialmente importante no campo policial francés - e tamén en español -, por mor da tradición dos dous corpos policiais nacionais, un de tipo civil e outro de tipo militar, implantados en todo o territorio estatal, amén da presenza de sindicatos policiais poderosos entre as forzas policiais civís, xa nacionais, xa locais²⁵, e un modelo “cerrado” de función pública cuxa reforma se ten revelado como unha das máis delicadas - e case imposibles- misións de calquer goberno.

4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DESEÑADAS

Tanto no Coloquio de Villepinte como nos sucesivos CSI, o Goberno francés identificou tres grandes liñas de actuación política en materia de seguridade pública: asegurar unha presenza policial efectiva nos bairros, mellora da eficacia da resposta fronte aos actos delictivos, preservar a escola da violencia e a delincuencia, ampliando as accións en favor da xuventude.

En realidade, esas liñas de actuación están, como veremos, moi interconectadas entre si. A súa distinción en sentido forte só ten sentido en termos de márketing político, pero non a efectos analíticos, pois os programas, as intencións e os resultados de cada liña de actuación se encabalgan entre si sen solución de continuidade moitas veces.

A) O aseguramento **dunha presenza policial efectiva nos bairros e lugares públicos máis sensíbeis** é a primeira medida destinada a atallar o sentimento de inseguridade (supostamente) crecente entre os franceses. Obxectivo que xira arredor **do aumento da eficacia policial na prevención do delito** como mecanismo disuasorio que pode, efectivamente, reducir aquel sentimento de inseguridade.

²³ Sobre a plasticidade das cifras estatísticas é ilustrativo o caso que nos conta Dominique Monjardet apartir da súa propia experiencia investigadora de campo. Nun concello de Aveyron, a delincuencia baixara un 30% nun trimestre. Nunha vila de Saône-et-Loire, por contra, aumentara un 30% nun ano. Que foi o que pasou? A explicación era a mesma en ambos casos: estendéranse rumores de que as comisarias locais estaban ameazadas de cerre, e se no primeiro caso o personal decidira non oporse ao cerre - desincentivando a poboación de presentar denuncia -, no segundo caso os policías decidiron mostrar que eran imprescindíbeis para oporse ao cerre da súa comisaría (Cfr. “La statistique officielle de la délinquance est un mythe”, entrevista concedida a *Le Monde*, 28 de xullo de 1999).

²⁴ Como sinala agudamente Laurent Joffrin (*Libération* do 23 e 24 de xaneiro de 1999), a retórica da firmeza republicana de Chevènement ten os efectos perversos de alimentar o inmovilismo da burocracia policial e, ao mesmo tempo, dar pábulo ás críticas neoliberais contra esa pesadez conservadora do Estado.

²⁵ Entre os sindicatos policiais franceses hai que destacar os seguintes. O maioritario entre o personal unificado segue a ser a Fédération Autonome des Syndicats de Police (FASP), oficialmente de esquerda; a Fédération nationale autonome des commandants et officiers de police (FNACOP); o Syndicat des commissaires et hautes fonctionnaires de la police nationale (SCHFPN), o Syndicat national indépendant et professionnel, maioritario entre os CRS...etc. Quizá caiba destacar nos últimos anos a formación de sindicatos sectoriais “apolíticos”, e a constitución de sindicatos de extrema dereita, próximos a FN, o partido de Jean-Marie Le Pen.

Estamos perante un escopo xeralizado das políticas públicas de seguridade nos países occidentais, onde o liderazgo nas propostas e nas solucións parte de Estados Unidos para chegar nos oitenta a Bélxica e o Reino Unido, e nos noventa a toda Europa. Para acadá-lo no caso francés, tres foron as grandes liñas de actuación: a redistribución e reforzamento dos efectivos de policía en certos distritos, o reforzamento da seguridade nos transportes públicos e o desenvolvemento da policía de proximidade.

a) A redistribución e reforzamento dos efectivos de policía nos distritos máis difíciles dos 26 departamentos onde a delincuencia é máis forte

Trátase dunha redistribución dos efectivos territoriais existentes conforme ao criterio de priorizar certas zonas do territorio francés: aquelas onde a concentración urbana de poboación con baixo nivel de rendas é forte, que soe coincidir coas zonas onde maiores alzas arroxan as estatísticas de crimes e delitos establecida polo Ministerio do Interior²⁶.

No CSI de 27 de xaneiro de 1999 adoptouse un plano de redistribución en tres anos de 3.600 policías nos 26 departamentos máis sensíbeis à delincuencia. A primeiros de xaneiro do 2000, o balanço establecido polo propio goberno é de 1.200 unidades reafectadas: 890 gardiáns e 25 funcionarios reforzaron a brigada central destinada à vixilancia dos camiños de ferro, mentres que 250 gardiáns de paz en prácticas fixeron un estaxio nos 26 departamentos seleccionados. Os aumentos de personal se centran nestes departamentos, manténdose os restantes nos mínimos operacionais. Finalmente, en 1999 700 suboficiais da Xendarmeria reforzaron as unidades periurbanas da súa competencia en 23 departamentos prioritarios.

Certas unidades móbiles da xendarmeria (seis escuadróns) e a Policía Nacional (cinco unidades móbiles dos CRS) foron afectadas de maneira permanente a certas zonas: os primeiros, a La Gironde, Isère, Loire-Atlantique, o Pas-de-Calais e o Bas-Rhin; os segundos, a Bouches-du Rhône, a Alta Garona, o Rhône e Essone. O obxectivo é que estas unidades móbiles pasen a desempeñar un papel máis intenso nos programas de policía de proximidade (obxectivo denominado de "*fidélisation territoriale*"), con un total de 3000 efectivos atinxidos para o ano 2001.

Tamén se considerou a oportunidade de abrir comisarias territorializadas en aqueles departamentos máis sensíbeis à delincuencia.

Como crítica à efectividade deste tipo de medidas, hai que sinalar, en primeiro lugar, a oposición ofrecida polos sindicatos policiais (agás o SCHFPN) e os responsábeis municipais daquelas unidades cuxos efectivos son redistribuídos, oposición que conseguiu condicionar decisivamente a amplitude da redistribución inicialmente prevista. Basicamente, a oposición se fundamenta no argumento da posta en perigo e os efectos perversos que para as zonas onde se suprimen as comisarias de policía nacional tal redistribución supón, isto é, un total de 94, en vilas de menos de 20.000 habitantes²⁷.

²⁶ Segundo as cifras definitivas dos crimes e delitos constatados en 1998 na Franza polo servizo de xendarmeria e policía nacional, este ano a criminalidade aumentou en 49 dos 88 departamentos; tamén se produciu un aumento en 7 das 11 grandes circunscricións de seguridade pública de máis de 250.000 habitantes (Marsella, Estrasburgo, Lens, Lille, Nantes, Niza e Toulouse), descendendo en Burdeos, Rouen, Lyon e Grenoble. En Ile-de-France, a taxa de criminalidade aumentou nun 2,65 %, cuantía lixeiramente superior à media nacional (2,06 %), e na súa composición interna destacan os roubos, que constitúen o 68,58 % do total de delitos constatados. Datos tirados do site www.interieur-gouv.fr/stats/police/1998/crim98.htm.

²⁷ Cfr. Le Monde de 9 de decembro de 1998, p. 11; Laurent Joffrin, "Que fait le ministre de la police?", *Libération* de 23 e 24 de xaneiro de 1999.

En segundo lugar, pode cuestionarse se estas medidas son realmente eficaces para lograr aquilo que procuran. Primeiro, pola escasez dos efectivos mobilizados. E segundo, polos condicionantes burocráticos deste tipo de políticas. O Rapport rendido por Alain Bauer à Asemblea Nacional é suficientemente ilustrativo ao respecto. Nel se sinala o fenómeno de “evaporación” dos recursos humanos do Ministerio do Interior à hora de traballar na rua: se na Francia existen 129.772 policías oficiais baixo a dependencia do Ministerio do Interior, apenas 5.000 poden ser contabilizados ao pé da rua nun día normal, sumando todas as circunscrições de seguridade pública da Francia metropolitana. O resto de personal está destinado a outras funcións, separados de funcións, de baixa por enfermidade, en formación, etc.

Vemos, portanto, que non é apenas problema de redistribución territorial de efectivos, mais tamén de reordenación interna da burocracia policial para posibilitar un maior fornecimento de patrullas efectivas (quer dicer, presenza policial na rua): algo cuxas dificultades parecen ben evidentes, a non ser que sexan degradados a maior parte de policías. Solución imposible, pois os propios policías carecen de incentivos para exercer traballo de patrulla, ven o seu propio traballo como algo pouco estimado pola propia Administración, e se senten bastante cépticos fronte aos esforzos políticos realizados²⁸. A solución máis faceadeira a curto prazo, en definitiva, segue a ser a recruta de persoal para a súa adscrición a esta función policial, que foi o que se fixo cos adxuntos de seguridade, como veremos máis adiante, mediante os programas de “*emplois-jeunes*”. Tanto máis se temos en conta que, para o período 1998-2004 está prevista a xubilación de 25.000 funcionarios de policía...

b) O reforzamento da seguridade nos transportes públicos

Outra política importante é a de aumentar a presenza policial nos transportes públicos, dada a relevancia e a visibilidade dos comportamentos incivilizados dos xovens das “*banlieues*” na grande rede de transportes.

Os efectivos estatutarios específicos de seguridade da SNCF (*Société Nationale des Chamins de Fer*) e a RATP (*Régie Autonome des Transports Parisiens*) aumentaron respectivamente en 1.000 e 1.050 persoas, especialmente na Île-de-France. Ademais, 1.200 “*emplois-jeunes*” foron afectados a estas misións no seo da RATP, e outros 1.472 sobre o conxunto da rede SNFC, dos cais 810 corresponderon-lle à Île-de-France.

Ademais do aumento de efectivos na Brigada de Camiños de Ferro, hai que destacar que a presenza policial foi aumentada coa creación de postos de policía dentro das propias estacións (12 en concreto).

Destaca tamén dentro do mesmo apartado a adopción de novos equipamentos de seguridade: desenvólvese desde 1999 até finais do 2.000 un programa de equipamento de radiolocalizadores en 4.000 buses RATP, así como de instalación de cabinas anti-agresión. Ademais, está previsto a instalación de 1.100 postos de radiocomunicación entre os condutores e a rede central da SNFC.

E dentro das medidas de reforma legal hai que destacar dúas, destinadas a facer máis severa e eficaz a resposta às conductas desviadas: a nova Lei de Seguridade Vial introduciu unha modificación do Código Penal para agravar as sancións dos ataques ao personal dos servizos de transporte público, mentres que o art. 17 da Lei 99-291, do 15 de abril de 1999, relativa às policías municipais, introduciu unha modificación no Código de Procedimento Penal que atribue aos axentes encargados da vixilancia das infraccións nos

²⁸ Así reza un informe interno rendido ao Ministro do Interior por Jean-Marie Alexandre, presidente do Crédit social des fonctionnaires. Cfr. *Le Parisien* de 2 de febreiro de 1999, p. 7.

transportes públicos (en especial, a validez e posesión dos billetes), a capacidade de comprobar a identidade dos contraventores, podendo solicitar en caso de negativa de éstos a presenza dun axente da policía xudiciaría da Policía Nacional ou da Xendarmeria.

Por último, hai que destacar a introdución dun Título III, adicado a regular o funcionamento dos servizos de seguridade interna da SNFC e a RATP, no proxecto de Lei relativo ás actividades de seguridade privada e à seguridade interna de certos servizos públicos. Este proxecto, que fora anunciado no Colóquio de Villepinte de outubro de 1997, foi presentado finalmente o...estando aínda pendente de aprobación cando se redixe este traballo, a finais de maio do 2000.

Respeito da eficacia destas medidas, hai que sinalar, de novo, a complexidade das causas que envolven a violencia manifestada nestes lugares sociais, pouco contempladas mediante este tipo de políticas. Como sinala Eric Macé, a propia orixe social dos condutores, as formas degradadas da organización destas grandes empresas públicas - presionadas polas lóxicas mercantis do beneficio, os menores presupostos, a degradación das condicións de traballo, etc.- levan a que a violencia que se orixina nestas redes de transporte non veña só do lado dos xovens: tamén é producida polos empregados da RATP e a SNFC.²⁹

c) O desenvolvemento da “*police de proximité*”

Esta orientación parte tamén do Coloquio de Villepinte, aínda que non é nova. Desde logo non o é nun contexto internacional, onde os programas de prevención local da seguridade en rexime de partenariado con un enfoque manaxerial da actuación policial (fundamentalmente centrado na busca de resultados, nas técnicas situacionais e na satisfacción das demandas do cliente) naceron nos EE.UU (“*Community policing*”) e se estenderon ao Reino Unido no período tatcheriano, onde se implantaron con grande éxito³⁰. Pero tampouco nun plano estritamente nacional. A policía de proximidade era xa un anxeio reformista defendido no Rapport Peyrefitte (Ministro conservador de Interior) de 1977. Mesmamente esta política foi identificada no art. 3 da Lei 95-73, de 21 de xaneiro de 1995, como unha das orientacións permanentes da política de seguridade: “*l’extension à l’ensemble du territoire d’une police de proximité répondant aux atteintes et aux besoins des personnes en matière de sécurité*”. Por outro lado, a retórica da proximidade ten sido adoptada con xeralidade para os servizos públicos nos art. 27 e ss. da recente Lei nº 2000-321 do 12 de abril do 2000, relativa aos dereitos dos cidadáns nas súas relacións coas Administracións, onde se dispón a creación dunha Maison des Services Publics en cada circunscrición territorial para reunir fisicamente todos os servizos públicos nun só edificio.

A novidade aquí introducida consiste no tipo de programa disposto para acadar esa policía de proximidade: os “*contrats locaux de sécurité*” (CLS). Previstos na Circular interministerial de 28 de outubro de 1997 (JO do 30 de outubro), estes instrumentos de colaboración buscan “*constituer l’outil principal d’une politique de sécurité privilégiant l’éducation à la citoyenneté comme axe de la prévention, la proximité*”

²⁹ Cfr. “Face à l’insécurité, la médiation? Les “Grands Frères” de la RATP”, en Michel Wieviorka (dir.), *La violence en France*, Paris, Le Seuil, 1999, pp. 77-114. Neste traballo, Macé analiza as formas de traballo e as paradoxas dos “grands frères”, axentes de mediación social implementados desde 1994 pola RATP para vixilar e mediar, en equipos de tres, nos conflitos violentos que se podan producir na rede de metro e tren de cercanías.

³⁰ En 1994 existían 115.000 “neighbourhood watches” ou asociacións comunitarias de prevención local da delincuencia. A política do Home Office neste período privilexiu estas asociacións, outorgando un papel secundario ás institucións políticas locais, que estaban maioritariamente en mans de alcaldes traballistas. Cfr. Walklate, “Community and crime prevention”, en Muncie e McLaughlin (ed.), *Controlling crime*, Milton Keynes, The Open University, 1996, pp. 293-331.

comme objectif de redéploiement de la police et la gendarmerie, et l'efficacité par un renforcement de l'action conjointe de l'ensemble des services de l'Etat". En sustáncia, os CLS constitúen planos de apoio interadministrativo e de financiamento de actuacións policiais establecidos na maioría dos casos polo Prefecto, o Procurador da República (fiscal) e o Alcalde. Non se trata, en principio, de programas de resituación "desde arriba" dos efectivos da Policía Nacional e da Xendarmeria: o que se busca é implicar aos actores sociais (partenariado) na diagnose e no establecemento de medidas concretas, singularizadas a cada situación problemática para a seguridade pública.

Os CLS contaban xa con antecedentes: fundamentalmente o *Conseil communal de prévention de la délinquance* (CCPD) creados en 1984 baixo os auspicios do ministro socialista Gilbert Bonnemaïson. Os CCPD reunían en torno a unha mesma mesa a todos os participantes da política municipal - concelleiros, policía municipal, asociacións veciñais, profesionais, comerciantes. Pese a que se consideraban instrumentos de concertación xa esgotados, Lionel Jospin anunciou un relanzamento dos mesmos³¹, só que con un novo nome: os *Conseils locaux de prévention et sécurité* (CLPC), precisamente para permitir unha maior participación social na elaboración dos CLS, que até ese momento eran elaborados apenas polo prefeito, os concelleiros, os xuíces e os policía de ámbito municipal.

A primeira etapa da elaboración dun CLS é a súa preparación. Para isto é preciso un diagnóstico local de seguridade. Os seus instrumentos son un estudo estatístico da delincuencia, unha avaliación do sentimento de inseguridade e unha análise que permita avaliar a adecuación das respostas até entón desenvolvidas polas forzas de seguridade. Para este estudo estatístico está prevista a axuda técnica da Misión CLS do Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure (IHESI).

O segundo paso é a determinación do territorio, a fixación das prioridades e os obxectivos do contrato, con especificación de medidas concretas, prazos e órganos encargados de levalas à práctica. A circular sinala dous tipos de contidos: a concertación de medidas destinadas à prevención da delincuencia³², e as condicións de intervención da policía e a xendarmeria.

O terceiro paso é a execución do contrato mediante a mobilización de todos os actores implicados. Neste punto, o Goberno dispuxo a creación de 35.000 empregos de proximidade a prol da seguridade, mediante dúas grandes vías:

En primeiro lugar, mediante os "adxuntos de seguridade" no seo da policía nacional (o goberno fixou un recrutamento de 8.250 en 1998, estimándose a cifra óptima final de 12.000 adxuntos de seguridade no ano 2000), para favorecer a prevención nos concellos, nos barrios problemáticos, etc³³.

³¹ Vid. Le Monde de 19 de marzo de 1999.

³² Entre as cais destaca a Circular o aprendizado da cidadanía e o ensino da moral cívica; a promoción dunha solidariedade e dunha seguridade de veciñanza; accións locais de prevención respecto de xovens en vía de marxinalización; a prevención de toxicomanías, de violencias urbanas e dos fenómenos de bandas; a prevención da delincuencia e a violencia nas escolas e institutos; a prevención da reincidencia, o apoio às vítimas, a mediación penal; a axuda à xeración adulta verbo das súas funcións de autoridade e educación dos rapaces; a consideración da seguridade no seo da política urbanística.

³³ Os adxuntos de seguridade foron posibilitados pola Lei 97-940, de 16 de outubro de 1997, relativa ao desenvolvemento de actividades para o emprego dos xovens, que engadiu un art. 36 à Lei 95-73, de 21 de xaneiro de 1995, dispoñendo o seu recrutamento de xovens de entre 18 e 26 anos en calidade de axentes contratados en rexime de dereito público para axudar aos funcionarios dos servizos activos de policía, e baixo a súa dependéncia funcional, en materias de prevención, asistencia e apoio fronte a situacións da vida urbana necesitadas de accións específicas de proximidade. Esta figura é desenvolvida polo Decreto nº 97-1007 e o Arrête do 30 de outubro de 1997 (JO de 4 de novembro), que especifican que non poden participar en misións de policía xudiciaria ou de mantimento da orde (art. 2 do Decreto), e que a duración máxima do contrato é de cinco anos. Na súa actividade deben observar o Código deontolóxico da Policía Nacional (aprobado por Decreto de 18 de marzo de 1986).

En segundo lugar, mediante a creación de “*emplois-jeunes*”, emprego xuvenil en postos de axentes locais de mediación social³⁴ (4.104 en 1998) e de axuda educativa (30.800), cuxas funcións poden ser moi variadas, desde axudar às asociacións de vítimas até vixilar o cumprimento das penas impostas aos delinquentes. Conectanse así as políticas de seguridade coas políticas de emprego destinadas aos máis novos: o reforzamento dos efectivos policiais son vistos como un novo filón apto para fornecer empregos de “proximidade”, a canteira de traballo da civilización postindustrial³⁵. Para alén destas medidas, mais nun sentido similar, a Circular fai fincapé na importancia de territorializar e “achegar” a acción xudiciaría. Cumpre facer máis directa e simple a relación entre fiscais e Concellos, para así favorecer o intercambio de información, a concertación de políticas conxuntas e o tratamento das infraccións en tempo real. Tamén se pode facer mención no Contrato à necesidade de establecer unha “*Maison de justice et du droit*”.

O cuarto paso é o seguimento e a avaliación mediante a fixación de indicadores de actividade, da pertinencia das medidas adoptadas (especialmente da súa incidencia nas taxas de delincuencia e na satisfacción do sentimento de seguridade). A asistencia técnica desta avaliación é prestada polo IHESI mediante un programa de acción denominado *Diagnostic locaux de sécurité-Contrats locaux de Sécurité*³⁶.

O éxito dos CLS foi inmediato entre numerosos concelleiros e alcaldes, que viron neles a posibilidade de implicar à comunidade nas políticas de seguridade antano pilotadas polo Estado, desempeñando aí un rol político fundamental. Por outro lado, non é menos certo que moitos alcaldes viron nos CLS unha ferramenta apta para reforzar os seus efectivos policiais, especialmente através da contratación de cargos de adxuntos de seguridade, coa conseguinte permisión de novos postos que introducir na rede clientelar local. Ao mes de febreiro de 1999, os CLS sinados eran 204, mentres que a cifra se elevou a 307 en decembro de 1999.

As políticas de desenvolvemento da policía de proximidade sufreron un novo impulso no CSI de 27 de xaneiro de 1999, que decidiu implicar máis intensamente às forzas policiais nacionais neste obxectivo de facer máis cotidiano, máis preventivo e máis próximo ao tecido social e às súas demandas o traballo policial. Para isto, catro son as novas orientacións privilexiadas:

- Unha acción policial ordenada arredor de territorios ben identificados.

- Unha polivalencia da función policial, de modo que un policía poda exercer nese territorio determinado unha resposta adecuada às necesidades da poboación: presenza visíbel e tranquilizadora, chamamentos à lei, denuncias, busca de solucións negociadas aos problemas de inseguridade, toma de declaracións e de testemuños, información aos cidadáns, axuda cidadán (o denominado en Francia “*police-secours*”). A presenza policial debe aumentar nos fins de semana e nos turnos de tarde.

- Unha responsabilización dos actores sociais a todos os niveis, recomendando-se que en cada barrio ou mesmo en cada edificio exista un responsábel identificado que poda exercer un labor de interlocución co policía de proximidade.

³⁴ Sobre os axentes locais de mediación social vid. a Circular NOR/INT/C/97-00213/C do Ministerio do Interior e da Defensa de 15 de decembro de 1997.

³⁵ Cfr. Gilbert Cette, Pierre Heritier e Dominique Taddei, “Stratégies de développement des emplois de proximité”, en AA.VV. *Emplois de proximité*, Paris, La Documentation Française, 1998, pp. 9-33.

³⁶ A avaliación dos CLS plantea problemas moi delicados aos sociólogos do IHESI. En verdade, non se trata só dun problema de técnica cuantificacional, mais da propia posibilidade de avaliación obxectiva dos mesmos, quer dicir, de avaliación na que os observadores non interfiran na toma nen na interpretación dos resultados coa súa subxectividade (experta e/ou política). Sobre o problema, que non deixa de estar emparentado co das estatísticas policiais, vid. Jérôme Ferret e Frédéric Ocqueteau (dir.), “Evaluer la police de proximité? Problèmes, concepts, méthodes”, Paris, La Documentation Française, 1998.

- Un servizo eficaz e de calidade, que forneza unha atención personalizada ao público, que proporcione axuda às vítimas e trate de maneira rápida os asuntos banais, que tome denuncias a domicilio...

A execución deste programa constrúese a longo termo. Unha primeira experiencia piloto foi establecida en abril de 1999 en 5 cidades de tamaño medio (Beauvais, Châteauroux, Garges-Les-Gonesses, Les Ulis e Nîmes), mentres que unha segunda vaga de experimentación, xa máis ampla, foi posta en marcha en 62 lugares máis (especialmente nos barrios difíciles das grandes cidades) durante o mes de abril de 1999, destacando a creación dunha dirección de policía urbana de proximidade na Prefectura de París. Pode-se afirmar que aínda estamos nun momento de experimentación, onde cada responsable policial debe improvisar, desenvolver e analizar as súas propias solucións de proximidade en función das características sociais do seu terreo. Ora, o obxectivo é a xeralización desta forma de policar o territorio urbano no primeiro semestre do ano 2.002.

Quizá conveña destacar a coherencia entre este proxecto e o aumento de efectivos adscritos a esta función que describemos máis arriba; algo que está propiciando a adhesión dos sindicatos policiais dos gardiáns e suboficiais de paz, en principio temerosos de que este proxecto implicase unha maior carga de traballo cos mesmos salarios e os mesmos medios materiais.

As políticas de reforzamento dos poderes das policías locais - unha *vexata quaestio* na Francia pola tradición xacobina, acentuada se cabe no campo da orde pública - constitúen outra peza esclarecedora das reformas introducidas. A esas políticas foi adicada unha Lei, a nº 99-291, do 15 de abril de 1999, relativa às policías municipais. Os seus obxectivos son catro: organizar a coordinación entre policías municipais e nacionais; definir e aumentar as competencias dos axentes municipais; precisar as condicións de exercicio das súas misións, así como os medios de que dispoñen; clarificar e afinar o seu rexime estatutario.

Os propósitos políticos desta Lei residen no intento do Estado por aumentar a "participación" das policías municipais nas misións de seguridade, especialmente en funcións de policía administrativa (vixilancia de vías públicas, patrulla) vinculadas à policía de proximidade, mantendo ao mesmo tempo a posición preponderante das forzas policiais estatais, e os seus mecanismos de control de aquelas³⁷. Maior penetración da verticalidade político-burocrática que dalgun xeito contraria a horizontalidade que vai de seu nos programas de policía de proximidade locais.

Recoñécese, con efecto, unha ampliación do poder de verbalización aos axentes locais: se antes ese poder estaba limitado ao estacionamento irregular, falta de seguros obrigatórios dos vehículos a motor, así como as infraccións en materia de ruídos urbanos e salubridade, agora poden tamén denunciar as contravencións aos Bandos de policía do Alcalde, e certas contravencións ao Código de Circulación, podendo tamén realizar controles de alcoolemia. Ademais, para favorecer a eficacia deste poder de denuncia, autorízase, como xa precisámos, a comprobación da identidade do presunto infractor. Agora ben, en caso de negativa, deberá-se requirir a presenza dun axente de policía xudiciaria, xa da policía nacional, xa da xendarmeria, e mentres tanto o policía municipal pode reter ao presunto infractor polo mínimo tempo imprescindible.

³⁷ No debate na Asemblea Nacional, os deputados da dereita fixeron fincapé na "desconfianza" que o proxecto de lei transmitía fronte aos concelleiros e alcaldes; pola súa parte, Jean-Pierre Chevènement replicou que "*seria totalmente inoportuno organizar a dimisión do Estado em prol dunha responsabilidade dos concellos*". Un deputado socialista de París, Christophe Caresche, chegou a exclamar, na mellor tradición xacobina, que "*non estamos aquí para facer leis para os alcaldes, senón para todos os franceses!*". Cfr. *Le Monde* de 30 de xaneiro de 1999.

Este poder de verbalización debe ser posibilitado mediante o establecemento dun convenio de coordinación sinado entre o Prefeito e o alcalde, tras do informe do Procurador da República (fiscal). Este convenio é obrigatorio para aqueles concellos que teñan máis de cinco axentes municipais, e é condición *sine qua non* de estes poder prestar servizo de noite, mesmo con armas. Xustamente esta posibilidade, a prestación de misións con armas, foi un dos puntos máis debatidos na Asemblea Nacional, polo seu carácter fortemente simbólico. Finalmente, o art. 8 da lei subordina o armamento dos axentes de policía municipal - ademais da existencia de convenio - a unha autorización discrecional do Prefeito, que deberá ser individualizada respecto de cada axente, en función da natureza da misión e as súas circunstancias particulares.

Por último o art. 10 da Lei encomenda a un Decreto do Consello de Estado o establecemento dun código deontolóxico para as policía municipais, que polo momento non foi aínda fixado.

Como vemos, no contexto francés os programas de prevención en partenariado e de policía de proximidade son obxecto dun enfoque onde os problemas que este tipo de políticas plantexan - moi especialmente, de privatización da seguridade e claudicación do Estado fronte à delincuencia, modelo que conleva unha criminalización crescente da desviación social e dos problemas de inadaptación social - tratan de ser neutralizados mediante unha política sutilmente centralizadora, que mantén no Estado as palancas básicas de pilotaxe do sistema. Polo demáis, non é menos certo que os programas de policía de proximidade tenden a “demandar” demasiadas cousas dos policías; e nunha tradición como a da Policía Nacional (en especial as Brigadas Anticriminalidade, os BAC) é difícil cambiar da noite para a o día os modos de comportamento e a cultura profesional largamente afianzados entre os policías³⁸. E aínda cedo, por iso, para saber cal vai ser o grao de éxito e os efectos perversos destes programas.

B) Mellora da eficacia da resposta aos actos delictivos

Trátase dun conxunto de medidas que buscan **evitar a impunidade** e dar sentido ao principio da responsabilidade individual. Este paquete de medidas está pensado sobretudo para a punición **dos pequenos delitos cometidos por xovens delinquentes**, normalmente reincidentes. As medidas de “aceleración” da actuación xudicial e administrativa fronte aos fenómenos de desviación social buscan “*rendre les enquêtes plus efficaces et plus rapides, en particulier pour les actes de délinquance de voie publique, ceux qui touchent de plus près nos concitoyens*”. Ábrese paso así ao campo dos aparellos estatais de control social a explotación da retórica da aceleración e a eficacia da actuación administrativa e xudiciaria, retórica moi comun entre as distintas receitas que compoñen a ideoloxía da “modernización” administrativa. E entre esas receitas cabe destacar aquí a aplicación do “*new public management*” (NPM) anglosaxón aos meca-

38 En palabras dun membro da brigada de policía de Grigny, na cidade de Grande Borne (15.000 habitantes, 50 nacionalidades, 90 hectáreas, 200 pitt-bulls), é preciso ter baixo vixilancia aos líderes do bairro, ser moderado, demostrar que se sabe, asegurar as xentes honestas c “*les aider à régler les petits problèmes, en échange de quoi vous pouvez espérer un renseignement, même si c’est jamais la grande balance*”. Por iso mesmo, outro policía da mesma brigada se queixa dos métodos expeditivos dun colega da BAC departamental, “*un animal que tirou ao rapaz sobre o capó do coche antes de o controlar*”, e así “*desfixo pola noite o traballo que fixeramos durante o día*”. Pola súa parte, Frank, un membro dos BAC, revela a súa perda de ilusións tras seis anos de profesión: para el, o papel da policía non é o de asistente social, algo que ve como inútil: “*o tio ao que lle comeche o coco onte nun aparte volve ao día seguinte cos macarras para impresionar aos colegas, e te cabreas. Ao principio, cres que vas cambiar o mundo, non imaxinas que a xente é inabordable neste asunto. Mais aquí, ti es o inimigo a tumbar*”. Cfr. Patricia Tourancheau, “En banlieue, le jour et la nuit des policiers”, *Libération* de 1 de febreiro de 1999.

nismos institucionais de control social³⁹. Este tipo de enfoque, presente no caso da policía de proximidade, faise no tema da xustiza quizá máis intenso.

a) Este obxectivo persegue-se en primeiro lugar, de maneira similar que no punto anterior, a meio do aumento cuantitativo de efectivos policiais capacitados para exercer funcións de policía xudiciária. O número de “*sûretés départementales*” consagradas às investigacións de policía xudiciaria pasa de 14 a 26 en 1998. Procura-se unha mellor coordinación entre os distintos servizos de policía (Xendarmeria e outros servizos como a policía de aduanas e os servizos de resguardo fiscal), especialmente para o control das infraccións vinculadas a bandas organizadas, tráfico prohibido e a economía mergullada.

Pero tamén houbo políticas de aumento cualitativo. En concreto, a Lei nº 98-1035, do 18 de novembro de 1998. Esta lei introduciu unha nova alínea (a 4ª) no art. 16 do Código de procedemento penal, en virtude da cal se considerarán oficiais de policía xudiciária “*les fonctionnaires du corps de maîtrise et d’application de la police nationale comptant au moins trois ans de services dans ce corps, nominativement désignés par arrêté des ministres de la justice et de l’intérieur, après avis conforme de la commission mentionnée au 3º*”.

Podemos encontrar xustificacións a este aparentemente enigmático e inocuo artigo no Rapport nº 1021 da Asemblea Nacional, presentado polo deputado socialista Christophe Caresche con motivo do proxecto de lei. Nel se xustifica a disposición en dous grandes motivos:

O primeiro é a restructuración dos corpos da Policía Nacional, como consecuencia da aplicación da reforma propiciada pola Lei 95-73, de 21 de xaneiro de 1995, que determina unha paulatina deflación dos corpos superiores, que son precisamente os encargados das funcións de policía xudiciaria (estimase que entre baixas e xubilacións, os oficiais de policía xudiciaria pasarán de 14.500 a 9.000 arredor do ano 2.006). Os funcionarios que agora poderán ser habilitados como axentes de policía xudiciaria son os membros dos corpos inferiores, os denominados de “*maîtrise et application*”, que reagrupan, tras da reforma propiciada pola Lei 95-73 do 21 de xaneiro de 1995, aos guardas, brigadas e brigadas maiores, quer dicer ao corpo máis numeroso de policía nacional (94.000 do total de 113.000 funcionarios).

O segundo é a vontade de facer eficaz na realidade a policía de proximidade, que fai necesaria unha maior implicación sobre o terreo de funcionarios policiais nas funcións de policía xudiciaria, quer dicer, como auxiliares dos xuíces e fiscais na investigación de feitos que constitúan delito ou falta, suxeitos componentes da policía xudiciaria que tradicionalmente viñan recibendo un tratamento restrito no dereito procesal francés (art. 15 do Código de Procedemento Penal). Precisamente porque a policía de proximidade é un enfoque altamente “consumidor” de policía xudiciaria, o Rapport fixa como obxectivo razoábel da Lei acadar 8.000 novos oficiais de policía xudiciaria en oito anos.

b) A busca dunha maior efectividade da resposta xudiciaria recae no pulo **da xustiza de proximidade, e a integración do tratamento xudiciario do autor da infracción en tempo real, a responsabilización dos pais e a resposta aos danos das vítimas.**

Novamente nos encontramos perante unhas políticas públicas xa vellas - en realidade, surxiron nos oitenta e foron consagradas mediante a nova redacción dada ao art.

³⁹ En xeral, vid. sobre a aplicación das técnicas manaxeriais no ámbito da Administración francesa o traballo de Lionel Chaty, *L’Administration face au management. Projets de service et centres de responsabilité dans l’administration française*, Paris, L’Harmattan, 1997, en especial o estudo de campo adicado aos procesos de modernización dunha prefectura, pp. 150-182.

41 do Código de Procedimento Penal pola Lei de 4 de xaneiro de 1993⁴⁰ - que agora son impulsadas de novo con medidas concretas.

A este propósito responde un aumento da densidade da pranta xudiciaria. Para isto se utilizan as 38 "*maisons de justice et du droit*" creadas desde 1997, e incorporadas ao Código de Organización Xudicial polo art. 21 da Lei nº 98-1163, do 18 de decembro de 1998, relativa ao acceso ao dereito e à resolución amigábel dos conflitos. Nestas institucións está previsto o desenvolvemento de distintas mediacións penais e os chamamentos à Lei "*en temps réel*", quer dicir, de modo inmediatamente posterior à comisión de delitos. Como complemento, anunciouse o aumento do número de procuradores da República de 200 a 400 para finais de 1999. Para favorecer os concurso de ingreso na unidade de Protección Xudicial da Xuventude publicouse un Decreto de 26 de maio de 1999 onde se regulan as condicións e modalidades de acceso. Polo demáis, o art. 20 da Lei de 23 de xuño de 1999 permitiu recrutar mediante contratos de dereito público por un período máximo de cinco anos axentes de xustiza adxuntos dos maxistrados e funcionarios do Ministerio de Xustiza⁴¹. Así se posibilita achegar grandes continxentes de "*emplois-jeunes*", similares aos xa previstos para o Ministerio de Interior.

Un plano de loita contra a delincuencia xuvenil foi posto en marcha no Consello de Seguridade Interior de 8 de xuño de 1998, aprobándose para a súa execución a Circular de 15 de xullo de 1998. Nesta circular, lembra-se que a política penal dos fiscais debe ser definida no cadro dos principios xurídicos plasmados na Ordenanza de 2 de febreiro de 1945: principio de responsabilidade atenuada - e graduada segundo a idade - do menor; prioridade dada às medidas educativas, busca da dimensión educativa de toda sanción. As finalidades do plano son:

- fornecer unha resposta xudiciaria aos primeiros delitos cometidos polos menores, xa mediante simples advertencias e chamamentos à Lei, xa mediante a adopción de medidas reparadoras ou mesmo mediante un "*classement sous condition*", ou "*sursis à poursuites*", é dicir, un arquivo de actuacións condicionado à comisión dun novo delito.

- Respostar con rapidez a todos os delitos cometidos por menores e asegurar unha continuidade da intervención sobre os mesmos.

- Adaptar as condicións de encarceramento dos menores, revisando as habilitacións dos establecementos autorizados, creando novas institucións de acollida e mellorando as dotacións educativas dos centros correccionais de menores.

- Envolver às familias e o entorno social dos menores nos problemas derivados da súa delincuencia, privilexiando o partenariado entre os servizos de axuda social, os Consellos Comunais de Prevención da Seguridade e as xurisdicións de menores.

Diversos programas de colaboración entre o Ministerio de Xustiza e Interior, entre policía e xuíces de menores e fiscais teñen sido postos en marcha, mesmo acadando a execución de distintos Contratos Locais de Seguridade onde as políticas penais dos fiscais aparecen concretadas através da negociación dos distintos actores sociais implicados, en función das peculiaridades de cada territorio. Unha Circular de 13 de outubro de 1999 estableceu xa un balanço da circular de 15 de xullo do 98, proporcionando-lle novos enderezos adoptados no CSI de 27 de xaneiro de 1999.

Por último, non pode deixarse de sinalar que todas estas medidas, destinadas a aumentar a "performance" policial e xudicial na punición dos delitos, teñen un contra-

⁴⁰ Sobre estas políticas, cfr. Anne Wyvekens, *L'insertion locale de la justice penale. Aux origines de la justice de proximité*, Paris, L'Harmattan, 1997.

⁴¹ Vid. Decreto de aplicación desta Lei de 27 de outubro de 1999 (J.O de 30 de outubro) e a circular de 2 de novembro de 1999.

ponto garantista en dous textos legais presentados polo Ministerio de Xustiza cuxa discusión está dando lugar a unha larga e intensa polémica nas cámaras lexislativas, e mesmo cos sectores policiais e o propio Ministro do Interior.

Trata-se, en primeiro lugar, do proxecto de Lei nº 957, de 3 de xuño de 1998, relativo à acción pública en materia penal e a modificación do Código de Procedimento Penal, que trata de dotar de maior transparencia e carácter regrado a potestade discrecional de acusación da que goza o Ministerio Fiscal, para evitar tanto un arquivo de actuacións inxustificadas como unha persecución desigualitaria de delitos e crimes. Neste sentido, habilítase un recurso para que os cidadáns podan obter unha tutela xudicial fronte aos mesmos, e se sitúa claramente a policía xudicial baixo a autoridade do fiscal, en todos os momentos da instrución, modificando para iso o Código de procedemento criminal. O segundo texto legal é a Lei nº 2000-516 do 15 de xuño do 2000, que reforza a presunción de inocencia e os dereitos das vítimas. Como no anterior texto, trátase aquí dunha nova regulación de aspectos como a asistencia do advogado nas detencións (“*garde à vue*”) durante a primeira hora, as condicións de adopción e duración das detencións provisórias, que pasan a depender dun xuíz especializado, os dereitos das partes no decurso da instrución e na vista oral, limitacións aos medios de comunicación daqueles delitos baixo instrución para preservar o dereito à imaxe e à honra dos acusados e, por último, os dereitos das vítimas e as asociacións de axuda às vítimas⁴². En terceiro lugar, a creación dunha Comisión Nacional de deontoloxía policial mediante a Lei nº 2000-494, de 6 de xuño. Trátase dunha Autoridade Administrativa Independiente formada por oito membros elixidos por un período de seis anos coa finalidade de vixilar o cumprimento das normas de deontoloxía profesional das persoas (públicas ou privadas, incluíndose portanto as empresas de seguridade) que exerzan actividades de seguridade no territorio da República francesa. Calquera persoa que teña sido vítima ou testemuña dunha infracción deontolóxica pode exercer, no prazo dun ano desde a comisión dos feitos, un dereito de denuncia perante calquer deputado ou senador, que a deberá transmitir à Comisión. Esta ten un poder de investigación propio, e pode dirixir recomendacións às Autoridades administrativas ou civís ou, no seu caso, se consideran actos constitutivos de delito, denuncias perante o fiscal. Tamén pode facer propostas de reforma legal daqueles aspectos que considere insatisfactorios para a deontoloxía policial.

E como contraponto ao contraponto, debe facerse mención á política de inmigración e asilo, plasmada na Lei 98-349, de 11 de maio de 1998, coñecida como Lei Chevènement, e relativa à entrada e permanencia de estranxeiros na Francia e ao dereito de asilo (JO de 12 de maio de 1998). O estudo realizado por Catherine TEIGTEN-COLLY y François JULIEN-LAFERRIERE sobre esta Lei permite poder afirmar con un respaldo rigoroso que a regulación do dereito de asilo non sofre, en sustancia, reformas importantes. Antes ben, as reformas producidas son, ademais de moi limitadas, simbólicas, e conducen a unha “*perennisation d’une logique policier*”, especialmente ao se conservar o filtrado policial das demandas de asilo e as prerrogativas do Ministro do Interior à hora de conceder ou denegar o asilo territorial⁴³.

⁴² En ambos casos, a discusión da Lei deu lugar na Asemblea Nacional a curiosas posturas. Os deputados da dereita (RPR, UDF, DL) sinalaron que mesmo se podía considerar un texto conservador, e que podía limitar ilexítimamente o dereito de expresión e libre información dos medios de comunicación. En resposta a estas acusacións, a Ministra se encargou de lembrarlle à dereita os seus cambios de opinión, especialmente cando derogou, recién chegada ao Goberno, unha lei de febreiro de 1993 que recollía en sustancia os aspectos do proxecto de Lei, baixo a acusación de “laxismo” na loita contra o delito...Vid. Libération de 25 de marzo de 1999, p. 17.

⁴³ Cfr. Catherine TEIGTEN-COLLY y François JULIEN-LAFERRIERE, “Chronique de législation. Etrangers”, AJDA de 20 de novembro de 1998 (pp. 922-930) e 20 de decembro de 1998 (pp. 1001-1008).

C) Preservar a escola e ampliar as accións en prol da xuventude.

Trátase quizá do aspecto máis complexo, onde todas as medidas anteriores se centran focalmente nun grupo social específico: a xuventude.

Cabe preguntarse a que responde o enfoque deste grupo social como o obxecto primordial das políticas públicas policiais, pois, con efecto, é doadamente constatábel cómo o resurximento neoliberal da ideoloxía securitaria se acompaña da reaparición do tema da delincuencia xuvenil.

A identificación da delincuencia xuvenil como un problema central nas políticas de seguridade prodúcese seguindo unha secuencia onde primeiro se constata, a partir de certos casos aillados - mais amplamente publicitados e mesmo distorsionados na súa representación polos medios de comunicación⁴⁴ - que a violencia xuvenil se fai máis intensa, máis banalizada. No caso francés, os sucesos de violencia escolar, con ser importantes, non acadaron aquí o lugar predominante que, por exemplo, teñen en EE.UU na construción social da violencia xuvenil: o peso recai, sobretudo, na violencia urbana desenvolvida por bandas de xovens “incivilizados” de baixa extracción social, frecuentemente inmigrantes de segunda xeración, en paro ou precarizados, con alta taxa de fracaso escolar e frecuentemente reincidentes. Un sector de poboación que é o protagonista das asonadas urbanas que periodicamente teñen lugar nas vilas francesas, especialmente como consecuencia de malos tratos policiais (ou máis amplamente, de “*bavures*” ou excesos policiais) a detidos⁴⁵.

Despois se reafirma a diagnose utilizando as estatísticas de delitos, onde se sinala un aumento neto da delincuencia xuvenil no período 1994-1998, pese aos contínuos chamados dos investigadores à precaución na utilización banal dos datos das estatísticas oficiais⁴⁶; a continuación, se aduce que as respostas habituais son excesivamente indulxentes cos xovens - falta do exercicio da autoridade paterna, ou mesmo xudicial - , e o terreo está preparado para elaborar a conclusión: é preciso facer algo. Para Jean-Pierre Chevènement, é preciso defender o modelo republicano integrador da xuventude, dos traballadores e da inmigración; é preciso a “*reconquête republicaine des banlieues*”⁴⁷, mesmo através dun enfoque máis represivo. Por contra, para a Ministra de Xustiza, como xa sabemos, é preciso manter o enfoque educativo e resocializador, coordinándoo con distintas políticas sociais.

En calquer caso, as medidas adoptadas foron as seguintes.

- O reforzamento da prevención policial mediante o aumento do número de brigadas de prevención da delincuencia xuvenil da Xendarmeria (de 25 a 30).

⁴⁴ Cfr. Michel Wicviorka, *Violence en France*, Paris, Le Seuil, 1999, pp. 9-11.

⁴⁵ Como sinala Angelina Peralva no seu estudo *L'incivilité, la révolte et le crime. Violences juveniles dans la société du risque*, Paris, Ecoles des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1997, sobre as vinte e catro asonadas máis relevantes do período 1990-1995, as asonadas aparecen case sempre como consecuencia a unha morte violenta dun xoven, baixo un forte sentimento psicosocial de inxustiza. Sete mortes de xovens foron a consecuencia de accidentes ocasionados en persecucións policiais, tras de controles policiais de estradas; dúas mortes, a consecuencia de disparos policiais no transcurso deses controles; noutros cinco casos, por disparos de vixilantes privados de seguridade; noutros tres casos é o mal funcionamento da xustiza o que causa a revolta, por sentenzas indulxentes cos policías. Entre as “*émécutes*” do últimos anos hai que lembrar as de Sartrouville, Le Havre, Les Mureaux, Torcy, Marsella, Dammarie-les-Lys, Toulouse - revolta do 14 de decembro 1998 a consecuencia da morte dun rapaz, Habib, a mans policiais, cando conducía un coche roubado - ou Estrasburgo, na noite de fin de ano de 1999. Sobre o fenómeno, ademais do excelente filme “*La Haine*” (Mathieu Kassovitz, 1995), pode-se consultar o traballo de Christian Bachmann e Nicole Le Guennec, *Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville*, Paris, Albin Michel, 1996.

⁴⁶ Vid. especificamente Aubusson de Cavarlay, “*Mésurer la délinquance juvénile*”, *Regards sur l'actualité*, nº 238, febreiro de 1998, pp. 41-54.

⁴⁷ Cfr. entrevista concedida a *Le Point* de 9 de xaneiro de 1999, p. 37.

- Favorecemento da integración social dos menores delincuentes. Para isto se busca desenvolver accións locais de prevención e especialmente de loita contra o paro e a exclusión social. Mantense o obxectivo de creación de 250.000 empregos xuvenis establecido no CSI de 8 de xuño de 1998. No cuadro dun programa de recrutamento de 25.000 soldados para o Ministerio de Defensa, estímúlase a participación e integración social da xuventude por esa vía. Por outro lado, en xaneiro de 1999 dispúxose a creación de 50 "*centres de placement*" para o ano 2001, a fin de reter e aloxar os menores que estexan en situación de espera de xuízo, reforzando a presenza educativa nas estruturas e centros diurnos de aloxamento de menores delincuentes. Prevese neste sentido a creación até o ano 2.001 de 1.000 empregos de educadores, 50 prazas de xuíces de menores, 25 prazas de substitutos dos anteriores e 80 secretaríos especializados.

- Ampliación do plano de loita contra a violencia escolar: extensión das zonas prioritarias e contratación de 10.000 educadores auxiliares; programas de división dos centros escolares, habida conta da constatación de que a violencia xuvenil se desenvolve especialmente nos centros escolares de gran tamaño; desenvolvemento de clases-internado, pasando de 130 en xunio de 1999 a 250 para el curso 1999-2000; promulgación dunha circular na que se solicite aos procuradores o requerimento sistemático de penas agravadas para os actos violentos cometidos contra os profesores.

- A loita contra o fracaso escolar. Para isto se dispuxo mediante Circular de 12 de xuño de 1998 un plano de "aulas-albergue" ("*Classes-relais*") para acoller aos alumnos de entre 13 e 16 anos obxecto de medidas e seguimentos educativos especiais. Trátase así de resocializar e ao mesmo reinsertar no proceso educativo a xovens en dificultades que perderon o tren dos estudos. Para aqueles alumnos submetidos a maiores problemas (violencia, depresións, etc.) prevese a posibilidade de asistencia a un "*internat-relais*", de maior duración que os anteriores e con un maior número de asistencia por aula (12 a 20, fronte aos 6-8 previstos para as *classes-relais*).

- A Lei nº 98-1165, do 18 de decembro de 1998, que modificou a Lei de 28 de marzo de 1882, sobre o ensino primario, para reforzar o control da obriga de escolarización, e introduciu unha pena de seis meses e multa de 50.000 francos para aqueles pais que non inscriban a un neno ou nena nun establecemento educativo, salvo escusa válida.

- Entre as medidas de protección do sentido integrador da educación quizá caiba citar tamén a Lei nº 99-223 do 23 de marzo de 1999, relativa à protección da saúde dos deportistas e a loita contra a dopaxe, na medida en que busca manter non só aquela saúde, senón o sentido integrador da práctica deportiva en valores considerados vitais para a socialización - concorrencia igualitaria à competición, competición limpa...-, cortando a relación entre competición deportiva e drogodependencia, non só importante dun punto de vista simbólico-político respecto do deporte profesional, mais tamén do aficionado.

5. CONCLUSIÓN: AS DIFICULTADES DE POLÍTICAS PÚBLICAS RADICAIS NA MATERIA DE SEGURIDADE

A panorámica anteriormente botada sobre os principais aspectos das políticas de seguridade emprendidas polo gabinete de Lionel Jospin indican claramente as dificultades existentes para fixar unhas políticas públicas radicais en materia de seguridade e, aliás, para executala de maneira efectiva.

Do punto de vista da teoría política, as accións emprendidas permanecen impregnadas polas adherencias das concepcións securitarias acuñadas durante vinte anos de neoliberalismo, en especial pola retórica da inseguridade e da necesidade de responsabilización individual e comunitaria fronte à mesma. Non parece que se chegara a unha

superación das acusacións lanzadas durante anos pola dereita fronte às políticas tradicionais da esquerda na materia; antes ben, esas acusacións pesaron sobremaneira na elaboración das diagnoses e na construción das axendas políticas. Dun punto de vista da práctica política, a esquerda plural asumiu un estilo de firmeza para evitar un posible flanco de críticas à dereita. Os programas políticos (policia de proximidade, partenariado, manaxerialismo, xustiza de proximidade) son na súa maioría herdanzas do pasado (xa da etapa mitterandiana, xa dos gobernos de dereita, o que manifesta o peso do coñecemento experto na súa elaboración e execución), dos que o Goberno se converte en promotor. Séguese a procurar a maior visibilidade simbólica posíbel do control social, e daí a insistencia en grupos sociais concretos, os xovens nomeadamente, e nos pequenos delitos máis cotidianos, para reforzar os sentimentos psicosociais de seguridade, supostamente importantes na dinámica electoral, de modo que outros grupos sociais crimiñoxenos e outros delitos quizá máis graves pero menos visíbeis son desprazados das prioridades políticas. De resto, a expansión dos efectivos policiais que se deriva destas políticas, por mor das dificultades dunha reforma en profundidade das burocracias policiais, realízase en boa medida mediante a contratación de xovens precarizados, que son así implicados no aseguramento de barrios difíciles dos que forman parte...As posibles impotencias e efectos perversos causados por todas estas políticas, se son xa esculcables en distintos aspectos, só poderán ser cernidos rigorosamente co tempo, cando se manifeste o grao de efectividade social das medidas propostas.