

Revista Catalana de Seguretat Pública



Estrategias de seguridad y geografía urbana

núm. 9

diciembre 2001

01/73

Revista Catalana de Seguretat Pública

NÚM. 9/2001

Estrategias de seguridad y geografía urbana



**Generalitat de Catalunya
Escola de Policia de Catalunya**

Revista Catalana de Seguretat Pública

Número 9. Diciembre de 2001

Director: Amadeu Recasens i Brunet

Secretario: Josep L. Domínguez i Figueirido

Consejo de Redacción: Francesc Guillén i Lasierra
Bernat Jesús Gondra i Bustinza

Redacción y edición: Conxita Gandia i Moragas

Todas las ideas y opiniones expresadas en los artículos son de responsabilidad exclusiva de los autores y no se identifican necesariamente con las de *Revista Catalana de Seguretat Pública*.

Edición:

© Escola de Policia de Catalunya
C-17. km 13,5
08100 Mollet del Vallès

Tiraje: 1.500 ejemplares

ISSN: 1138-2465

Dipósito legal: B. 49.171-1997

Servicios editoriales: Atelier, Via Laietana, 12 08003 Barcelona
Addenda, s.c.c.l., Pau Claris, 92 08010 Barcelona
Impreso en: Novagràfik. Puigcerdà, 127. Barcelona

Dossier. Estrategias de seguridad y geografía urbana	
Introducción	9
<i>Consejo de Redacción</i>	
Prevención de la delincuencia mediante el diseño ambiental y mediante el espacio urbano y arquitectónico	11
<i>Paul van Soomeren</i>	
Percepción social del espacio, la seguridad y la calidad de vida en la ciudad de Alessandria	39
<i>Antida Gazzola / Laura Longoni</i>	
Seguridad y espacio urbano	65
<i>Francesco Carrer</i>	
Reflexiones sobre el concepto de seguridad en el ámbito municipal. Estudio de un caso	85
<i>Agustí Vehí / Xavier Virgili / Astrid Pineda / Jaume Domingo</i>	
Informes de investigación	
El control del tráfico de drogas en Europa central: estudio comparativo de las políticas aplicadas en la República Checa, Hungría y Lituania	107
<i>Mike King / Barbara Bogusz</i>	
Violencia urbana y escolar. Exigencias de desregulación o necesidad de reglamentación	129
<i>María José Bernuz Benítez</i>	
Nuevos enfoques para la prevención y el tratamiento de los conflictos	149
<i>Jaume del Campo Sorribas / Pere Amorós Martí</i>	

Modelos policiales

Las reformas en la formación de la policía en Australia 169
John Casey

Documentos

La violencia doméstica y el hombre maltratador: estrategias
de actuación en Europa y en Cataluña 187
Sílvia Planet i Robles / Francesca Pérez i Bravo

Reseña bibliográfica

Comentario sobre el libro *El modelo policial y sus retos de futuro* 207
David Cuaresma Morales

DOSSIER

**ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD
Y GEOGRAFÍA URBANA**

El hecho de dedicar el dossier del número 9 de la *Revista Catalana de Seguretat Pública* a las estrategias de seguridad en el ámbito urbano responde más a un interés específico que a la simple necesidad de diversificar los temas tratados en las diferentes ediciones de la revista.

Hace tiempo que la Escuela de Policía de Cataluña se ha marcado como una de sus líneas preferentes de investigación los temas relacionados con la seguridad en el ámbito urbano. Es evidente que el medio urbano, su configuración y los usos que se hacen de los diversos espacios están relacionados con los riesgos que se generan en ellos y con las percepciones de seguridad por parte de la población. Así pues, es imprescindible estudiar detenidamente este aspecto para entender exactamente cuáles son sus elementos y sus interacciones y, de este modo, estar en condiciones de apuntar criterios para estructurar un medio urbano atento a las necesidades que tiene el ciudadano desde el punto de vista de la seguridad.

De hecho, la Escuela promovió el pasado mes de marzo la creación de un grupo de trabajo sobre la prevención de la delincuencia a través del diseño urbano. Este grupo ha tenido —y no podía ser de otro modo— un carácter multidisciplinar, ya que en él han participado técnicos y expertos de varios departamentos de la Generalitat (Interior, Política Territorial y Obras Públicas), de diferentes municipios (Barcelona, Sant Boi de Llobregat y Figueres, entre otros), y del ámbito de la geografía humana y urbana. Este grupo se ha ido reuniendo periódicamente para conocer y debatir algunas experiencias relevantes que han tenido lugar en Cataluña y, finalmente, ha elaborado unas conclusiones provisionales que ponen de manifiesto la necesidad de planificar las ciudades desde la perspectiva urbanística y de acuerdo con los usos a que se destinarán los diferentes espacios, así como de tener presentes las percepciones e incidencias de seguridad que comportarán estos mismos espacios y sus usos.

Con esta publicación y con el reciente Congreso Internacional sobre Prevención de la Delincuencia mediante el Diseño Urbano,¹ pretendemos dar un paso más en este camino ya iniciado y conocer algunas experiencias de nuestro entorno occidental más próximo, a fin de favorecer una reflexión más profunda sobre las problemáticas relacionadas con la seguridad en los entornos urbanos. Esperamos que de esta reflexión surjan ideas que contribuyan a la toma de decisiones en los ámbitos relacionados con la seguridad urbana.

1. Realizado en la Escuela los días 8 y 9 de noviembre de 2001.

Prevención de la delincuencia mediante el diseño ambiental (CPTED) y mediante el espacio urbano y arquitectónico (DOC)

PAUL VAN SOOMEREN

Consultoría Van Dijck, Van Soomeren en Partners
Amsterdam, Países Bajos

11

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La delincuencia y el miedo a la delincuencia: problemas de gran importancia

La Carta Urbana Europea afirma el derecho básico de los ciudadanos de los pueblos europeos a disfrutar de un «pueblo seguro y, en la medida en que sea posible, sin delitos, delincuencia ni agresiones». Este derecho básico en una comunidad segura se ha consagrado en varios programas de reducción de la delincuencia de ámbito local y nacional en toda Europa.

La declaración final de una conferencia internacional organizada por el Congreso de Autoridades Locales y Regionales de Europa del Consejo de Europa (CLRAE, 1997) afirma lo siguiente: «La delincuencia, el miedo a la delincuencia y la inseguridad urbana en Europa son problemas de gran importancia que afectan al público (...) y encontrar soluciones satisfactorias es una de las claves para conseguir paz y estabilidad cívica.»

La primera recomendación de esta conferencia fue la siguiente: «que las autoridades locales y regionales de Europa desarrollen planes de acción integrados para reducir la delincuencia, con una participación pública constante, en los que esta reducción se incluya como política en todos los aspectos de las responsabilidades de las autoridades locales. Un plan de este tipo tendría que definir la naturaleza y el tipo de delincuencia que se tiene que abordar, los objetivos, el calendario y las propuestas de acción y se tendría que basar en un estudio actualizado y global de estadísticas y diagnósticos de la delincuencia.»

Asimismo, se destacó la importancia de «promover la colaboración entre la policía y los diseñadores profesionales y asegurarse de que los agentes de policía reciban una formación especial para poder aconsejar sobre la relación entre la delincuencia y el entorno edificado».

1.2 Prevención de la delincuencia y reducción del miedo mediante la planificación urbanística y el diseño arquitectónico

El Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión Europea (reunión del 15 de marzo de 2001) llegó a un acuerdo político sobre la conclusión de la conferencia de expertos de la UE «Hacia una estrategia basada en el conocimiento para prevenir la delincuencia» (Sundsvall, Suecia, 2001). Esta conferencia llegó a la siguiente conclusión: «La prevención de la delincuencia mediante el diseño ambiental o mediante la planificación del espacio urbano y arquitectónico (CPTED/DOC) ha demostrado ser una estrategia útil, eficaz, muy concreta y viable para prevenir la delincuencia y la sensación de inseguridad, integrada en un enfoque multidisciplinar. Se tienen que compilar, evaluar y poner al alcance de los expertos los mejores métodos de CPTED/DOC. Este proceso debería utilizar un marco común de conceptos y procesos y se tendrían que identificar los principios transferibles.»

Esta conferencia europea también destacó lo siguiente: «En cuanto a la prevención del miedo a la delincuencia, se tiene que considerar y tratar como un problema social por derecho propio.»

Las declaraciones y recomendaciones sobre la colaboración entre los especialistas en diseño y planificación ambiental y los expertos en delincuencia son cada vez más habituales en los países europeos. Estas declaraciones y recomendaciones se basan en asunciones relativas a las interrelaciones entre el entorno físico y el comportamiento humano. Es obvio que los resultados de la planificación y la arquitectura urbanísticas influyen en la elección de comportamientos y rutas de todas las personas (jóvenes / tercera edad, mujeres/hombres, delincuente potencial / víctima potencial).

Así, la planificación urbanística también tiene un impacto sobre la delincuencia y el miedo a la delincuencia, ya que influye en el comportamiento y la actitud de, por ejemplo:

- delincuentes;
- guardianes formales, como la policía;
- guardianes informales, como los residentes que vigilan un entorno;
- víctimas potenciales (y/o objetivas) de la delincuencia o víctimas del miedo a la delincuencia.

Un gran número de experimentos han demostrado que se puede reducir el número de ciertos tipos de delitos si se modifica la oportunidad de delinquir en el entorno edificado sin necesidad de desplazar el lugar donde tiene lugar el delito (Hesseling, 1994). Si desplazamos a la multitud que sale de los locales nocturnos fuera de los centros comerciales, que se quedan vacíos una vez pasada la hora de cierre, reduciremos los robos e incidentes vandálicos en los comercios. Si controlamos el acceso de las zonas de aparcamiento subterráneo y mejoramos su visibilidad, aumentarán las posibilidades de ver y atrapar a los delincuentes; al mismo tiempo, reduciremos el número de agresiones sexuales y robos de vehículos en estas zonas de aparcamiento. Hay una larga lista de situaciones en las que podemos reducir satisfactoriamente el número de delitos.

En varios ejemplos de proyectos de construcción, un mal diseño ha contribuido al deterioro general y el declive de las zonas urbanas. Se han reconstruido viviendas de subvención pública mal diseñadas con la intención y el objetivo de disminuir las oportunidades de los delincuentes. En varias ocasiones, una vez terminada la reconstrucción, los residentes que habían abandonado sus casas por no sentirse seguros han querido volver a ellas. Los nuevos proyectos de viviendas subvencionadas incorporan ahora un buen diseño con prestaciones para la prevención de la delincuencia, y los investigadores han comprobado que, después de la introducción de cambios en el diseño de grandes viviendas de subvención pública, la delincuencia ha disminuido.

Los centros comerciales son otra categoría de construcción que se está beneficiando de ideas de planificación óptimas. Aspectos como la ubicación del centro, los aparcamientos y las infraestructuras de transporte se están incorporando en la fase de anteproyecto a fin de incluir unas características de diseño óptimas. También los supermercados están adoptando medidas para prevenir la delincuencia mediante el espacio urbano y arquitectónico, y así reducir tanto los hurtos internos como los delitos cometidos por los clientes.

Tenemos pruebas sorprendentes que relacionan el miedo a la delincuencia con el entorno edificado, por ejemplo, los pasos subterráneos, la falta de vigilancia y, sobre todo, la cantidad de iluminación y las calles oscuras. Podemos establecer paralelismos similares en cuanto al vandalismo. Cuando se les interroga, tanto los delincuentes como las víctimas de robos, robos de vehículos y agresiones sexuales o violaciones mencionan siempre factores ambientales o de diseño (Cornish y Clarke, 1986). Las conclusiones del estudio demuestran que la sensación de inseguridad de las víctimas está estrechamente relacionada con las mismas características de los lugares que atraen a los delincuentes para cometer un delito. No es extraño que en Europa haya cada vez más autoridades locales y regionales que insistan en planificar aplicaciones que demuestren que se han adoptado los principios de prevención de la delincuencia y de reducción del miedo a través de la planificación urbanística y el diseño arquitectónico.

En esta comunicación, presentaremos unos cuantos ejemplos de enfoques pasados y presentes que intentan incorporar la teoría y la práctica de la CPTED a la adopción de políticas de las autoridades locales, regionales y nacionales que quieren conseguir el derecho básico de todo ciudadano europeo, previsto en la Carta Urbana Europea: vivir en «un pueblo seguro y, en la medida de lo posible, sin delitos, delincuencia ni agresiones». Para conseguir este objetivo tan importante, el enfoque de la CPTED será de gran ayuda. Como este enfoque se basa en el conocimiento, es preciso comprobar en primer lugar los hechos sobre la delincuencia y el miedo a la delincuencia, lo cual haremos en el apartado siguiente.

2. DELINCUENCIA E INSEGURIDAD URBANA: LOS DATOS MÁS RECIENTES

Desde finales de la década de los ochenta, existe un gran instrumento para controlar la delincuencia y las percepciones de la delincuencia en todo el mundo: la Encuesta Internacional de Victimización o ICVS.

La ICVS se empezó a desarrollar en 1987 para hacer estudios internacionales comparativos. La primera encuesta, realizada en 1989, se limitó a 15 países industrializados. En 1992, con la segunda serie de la ICVS, se amplió su alcance mediante la participación del Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, que ha convertido el estudio en un proyecto global que incluye todos los continentes. Las encuestas de 1996 y de 2000 de la ICVS han demostrado este aspecto.

La ICVS tiene dos características principales:

- En primer lugar, es un instrumento magnífico para controlar la delincuencia y las percepciones de delincuencia y justicia criminal en todo el mundo de forma estándar, independientemente de la información procedente de las fuentes oficiales. El valor único de la ICVS se refleja en el interés creciente que demuestran las organizaciones internacionales clave, por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud, el Banco Mundial, la Comisión Europea, la Sociedad Mundial de Victimología y la Asociación Europea de Prevención de la Delincuencia mediante el Espacio Urbano y Arquitectónico (E-DOCA).
- En segundo lugar, la ICVS proporciona una gran cantidad de datos para los investigadores interesados en los patrones, cotas y efectos de la victimización.¹

3. DEL DELINCUENTE A LA SITUACIÓN; DE LA REACCIÓN A LA PREVENCIÓN

Las explicaciones tradicionales de la delincuencia se encuentran en la categoría del debate de la naturaleza contra la educación.

El teórico de la naturaleza destaca la importancia que tiene nuestra biología y herencia y afirma que es así como la gente se convierte en delincuente. Las personas se ven afectadas por la dieta, la química corporal y la genética del mismo modo que las aves están programadas para emigrar al Sur o los peces para volver a los mismos ríos. Estos serían los factores que nos hacen propensos a tener un comportamiento incorrecto.

Por otra parte, la teoría de la educación sostiene que es la educación la que determina nuestro comportamiento, y también nos influyen la familia o los amigos a la hora de cometer un delito o no. Seguro que todos hemos oído a nuestros padres decirnos que, si no elegimos bien a nuestros amigos, aprenderemos a comportarnos mal. También observamos cómo los niños que han recibido abusos de sus padres suelen abusar a su vez de sus hijos. Éstos son los argumentos de la teoría de la educación.

Las explicaciones basadas en la naturaleza o la educación aún están presentes entre nosotros. Las explicaciones basadas en la educación son las teorías de la personalidad, mientras que las basadas en la naturaleza se denominan teorías

1. Para ampliar información o leer el texto completo del último informe, véase www.wodc.nl.

ambientales. Junto con un tercer enfoque, la teoría de la oportunidad, constituyen las principales corrientes de pensamiento que se han creado para explicar y prevenir la delincuencia.

De todas formas, lo que necesitaban y aún necesitan las personas que se dedican a hacer políticas no es una explicación de la delincuencia, sino un método para abordarla de modo que sea más fácil de controlar. Estos avances en el campo científico y la necesidad de los creadores de políticas de encontrar métodos viables llevaron a los criminólogos a buscar alternativas a las teorías de la personalidad y el entorno sobre la delincuencia y los delincuentes. Por este motivo, durante las décadas de 1960 y 1970 surgió la teoría de la oportunidad.²

Esta teoría destacaba la importancia de los cuatro pilares: delincuente, situación, víctima y guardianes. La teoría afirma que un ataque criminal sólo tiene lugar si concurren los tres primeros factores y no se da el último (los guardianes). Así, este enfoque de la oportunidad se centra en la situación en que un delincuente encuentra o busca a una víctima, ya sea una persona a quien atacar, un banco para robar o una casa donde entrar.

En este enfoque, la atención pasó también de un punto de vista reactivo, basado en tomar medidas después de un delito, a una posición proactiva que pretende evitar el ataque tomando medidas antes de que se produzca el delito.

Uno de los ámbitos más productivos en los que se ha demostrado el valor del enfoque de la oportunidad es la planificación urbanística y el diseño arquitectónico. En Canadá y Estados Unidos este enfoque se conoce con el nombre de prevención de la delincuencia mediante el diseño ambiental, CPTED (pronunciado *sep-ted*).

La teoría de la prevención de la delincuencia mediante el diseño ambiental se basa en la simple idea de que hay delitos en parte a causa de las oportunidades que ofrece el entorno físico (véase también Kube, 1982). Si así fuera, sería posible alterar el entorno físico de manera que hubiera menos delitos. Ideas similares se encuentran en la historia de la asistencia sanitaria, que destaca la importancia de las mejoras ambientales que cambiaron profundamente la situación sanitaria y la esperanza de vida de los países occidentales durante los últimos siglos. Este gran progreso en la situación sanitaria de la población se puede atribuir sólo en parte a una mejora en los métodos médicos, pero se debe principalmente a los ingenieros (agua limpia, mejores sistemas de alcantarillado), técnicos, institutos de conservación de las ciudades, arquitectos y planificadores urbanísticos.

Hay tres enfoques o teorías diferentes que se engloban bajo el título general de prevención de la delincuencia mediante el diseño ambiental.

Este término fue acuñado por C. Ray Jeffery, quien publicó en 1971 un libro en el que afirmaba que los sociólogos y los criminólogos habían dado demasiada importancia a las causas sociales de la delincuencia y habían olvidado los determinantes biológicos y ambientales. Jeffery sugirió que la prevención de la delincuencia

2. Hay que añadir que el concepto de oportunidad ya había aparecido en publicaciones criminológicas del siglo XIX. No obstante, no se les concedió importancia hasta la primera mitad del siglo XX. La teoría de la oportunidad como concepto útil para la prevención de la delincuencia fue elaborada alrededor de 1920 por investigadores de la Escuela de Chicago (véase CLRAE, 1987 y Soomeren, 1987).

se tendría que centrar en factores relacionados con la biología de la delincuencia y, sobre todo, con la reducción de las oportunidades ambientales para la delincuencia.

Según Clarke (2001), el libro de Jeffery «fue tratado con indiferencia o gran hostilidad por parte de los criminólogos, que se sintieron ofendidos por los argumentos biológicos». El libro contenía una serie de consejos para reducir las oportunidades, pero sus seguidores —y, en concreto, Tim Crowe (1991)— han desarrollado una serie global de directrices para reducir las oportunidades de delinquir en el entorno edificado, con la intención de que sirva de guía para la policía, los planificadores urbanísticos y los arquitectos. Estas directrices se han divulgado en cientos de sesiones informativas hechas por Crowe y otras personas de los Estados Unidos, y el enfoque es muy conocido por su acrónimo: CPTED.

El segundo enfoque que incluye la prevención de la delincuencia mediante el diseño ambiental es la teoría del «espacio defendible» del arquitecto Oscar Newman (1972), quien publicó su libro de forma independiente y aproximadamente en la misma época que Jeffery. Newman echó gran parte de la culpa de los altos índices de delincuencia a las viviendas de subvención pública, por su distribución y su diseño. Sostiene que las características arquitectónicas y de planificación urbanística de los edificios o complejos de edificios tienen una influencia directa en la naturaleza y la cantidad de delitos locales.

«Nuestra tarea durante los últimos dos años, que se ha concentrado en [...] la organización espacial de las zonas urbanas más deprimidas, nos ha llevado a la conclusión de que la forma de los componentes estáticos de nuestro entorno de vida es un factor que afecta de manera significativa a los índices de delincuencia» (Newman, 1973: XII).

El concepto central de Newman es el espacio defendible. Este concepto incluye cuatro elementos de diseño diferentes. Estos cuatro elementos contribuyen, tanto individualmente como en conjunto, en la creación de un entorno seguro (Newman, 1972: 9; Newman, 1973: XV y 2).

a) Definición territorial

Con el uso de barreras simbólicas o reales, se puede subdividir un entorno residencial concreto en zonas que los residentes puedan controlar o que puedan sentir como propiedad suya, es decir, «esta es mi zona, mi territorio». Un punto básico de este aspecto es la transición del espacio privado, fácil de controlar, al espacio público, difícil de controlar.

b) Visibilidad/vigilancia

Es necesario que los vecinos puedan controlar qué pasa en los espacios públicos o en sus inmediaciones, ya sea en el interior o en el exterior del edificio. Esta es una de las condiciones de la definición territorial.

c) Estigmatización

Un uso correcto de los materiales, un buen diseño arquitectónico y una buena planificación urbanística pueden evitar que se considere vulnerables o se estigma-

tice a los residentes de un edificio o complejo en concreto, cosa que puede originar un sentimiento de aislamiento.

d) Zonas adyacentes

La seguridad de las zonas adyacentes está determinada en parte por la «ubicación geográfica estratégica de las instalaciones comunes más utilizadas».

Newman demuestra su teoría basándose en dos factores. En primer lugar, llevó a cabo un análisis de la delincuencia en 133 complejos de viviendas públicas en la ciudad de Nueva York, utilizando cifras que le facilitó el Departamento de Policía de la Autoridad de la Vivienda de la Ciudad de Nueva York.³ En un gran número de casos, estas cifras muestran exactamente el lugar donde se han cometido los delitos dentro y alrededor del complejo de edificios.

Se demostró que el ascensor era el lugar más peligroso del interior del edificio, seguido a cierta distancia por la entrada y el vestíbulo, mientras que las escaleras estaban en cuarto lugar, sobre todo las escaleras de emergencia de la parte trasera del edificio.

No obstante, Newman ofrece una segunda prueba de su teoría comparando dos complejos de viviendas adyacentes. Uno de ellos —dice Newman— tiene muchas características positivas de espacio defendible, mientras que el otro no. Tal como cabe esperar, la delincuencia es mínima en el complejo «bueno», mientras que en el «malo» es muy alta. Según Newman, estas diferencias no se pueden atribuir a las diferencias en las características de los residentes de ambos complejos (véase también Newman, 1975 y Newman y Franch, 1980).

Clarke (2001) afirma que Newman y otros arquitectos progresistas como Richard Gardiner (1978) proponen un gran número de recomendaciones detalladas en cuanto al diseño para cambiar estas condiciones y hacer las viviendas más seguras. El propósito de las recomendaciones de Newman era fomentar el comportamiento territorial natural de los residentes, de modo que puedan vigilar las zonas públicas situadas alrededor de sus residencias individuales. Su tesis fue muy criticada por los criminólogos y otros científicos sociales, que lo acusaron de «determinismo ambiental» y de hacer extrapolaciones simplistas del comportamiento humano tomando como base el comportamiento territorial de los animales. De todas formas, Newman ha tenido un gran impacto en el diseño de las viviendas de subvención pública en muchos países del mundo. El abandono sistemático de bloques de edificios de subvención pública tiene mucho que ver con sus argumentos sobre su potencial como generadores de criminalidad. Durante los últimos años, el Gobierno Federal de los Estados Unidos ha vuelto a prestar atención a Newman (Cisneros, 1996) y le ha encargado que publique una reformulación y defensa de sus opiniones (Newman, 1996).

El tercer enfoque del diseño ambiental es la prevención de la delincuencia

3. Es habitual que las autoridades de la vivienda de los Estados Unidos tengan un servicio policial que trabaja en estos complejos.

situacional, que fue desarrollado por el Departamento de Investigación Criminológica del Gobierno británico a mediados de la década de los setenta (Mayhew *et al.*, 1976; Clarke y Mayhew, 1980; Clarke, 1997). El enfoque situacional no se preocupa principalmente del diseño arquitectónico o del entorno edificado. Tampoco se centra en delitos predadores de robo. Más bien, es un enfoque global para reducir las oportunidades de cualquier tipo de delito en cualquier lugar.

4. LA CPTED EN EUROPA

En Europa, estos enfoques de prevención de la delincuencia de la CPTED también se conocen con el nombre de enfoque situacional —como he dicho anteriormente—, prevención de la delincuencia mediante el espacio urbano y arquitectónico (DOC) o, para destacar los aspectos más sociales y organizativos del enfoque, reducción de la delincuencia y el miedo a la delincuencia mediante la conservación de las ciudades, la planificación urbanística y el diseño arquitectónico, y reducción de la delincuencia situacional en la teoría de la colaboración (SCRIPT; Soomeren, 2001).

En términos generales, la versión europea de la CPTED, llámesele como se le llame, se centra más en temas sociales y organizativos más allá del entorno físico, pero nos limitaremos, de momento, a utilizar el nombre CPTED.

En las páginas siguientes observaremos cuatro ejemplos de enfoques concretos de la CPTED, tal y como se han aplicado en países europeos:

- la delincuencia y el miedo a la delincuencia en grandes bloques de pisos;
- reacciones y políticas sobre el miedo a la delincuencia;
- las certificaciones inventadas por la policía para implementar la prevención de la delincuencia, por ejemplo, *Secured by Design* (Reino Unido) y *Police Label Safe Housing* (Países Bajos);
- estandarización europea.

4.1 La delincuencia, el miedo a la delincuencia y la descortesía en grandes bloques de pisos

Durante los años sesenta y setenta del siglo xx, se construyeron muchos bloques de pisos de subvención pública. En muchos países, estos edificios han tenido problemas muy graves. La delincuencia y, sobre todo, el miedo a la delincuencia y la descortesía, dificultaron la arquitectura y la planificación de estructuras al estilo de Le Corbusier. Estos edificios fueron construidos por arquitectos idealistas como un tipo de «utopía de los pobres».

Podemos encontrar ejemplos de ello en todos los países europeos:

- Rennbahnweg, Viena (Austria)
- Argenteuil, cerca de París (Francia)
- Bijlmermeer, Amsterdam (Países Bajos) (Soomeren, 1997)

— Varios proyectos de viviendas de subvención pública en el Reino Unido (Hough y Mayhew, 1982)

A partir de los años ochenta y noventa, la mayoría de estos edificios se derribaron por completo o fueron objeto de una reurbanización a fondo.

Si queremos ver qué fue lo que no funcionó, podemos consultar la obra de Alice Coleman (*Utopía on trial*, 1985). En su libro, Coleman lanza un ataque feroz contra los bloques de pisos posteriores a la guerra (la presunta utopía). Coleman lo hace en forma de juicio (ficticio, por supuesto) lleno de acusaciones, donde proporciona pruebas, acusados, contrainterrogatorios y un veredicto de culpabilidad. Basa su caso en un amplio estudio de investigación de tres zonas londinenses: dos zonas deprimidas del centro y un suburbio. Su análisis detallado incluye más de cien mil pisos y más de cuatro mil residencias unifamiliares.

Coleman compara el diseño de estos pisos con el diseño de residencias unifamiliares no planificadas antes de la guerra, y, a su vez, las compara en función de seis indicadores de malestar social, que la autora llama «descortesía»: grafitos, actos vandálicos, número de hijos a cargo, basuras, orina y excrementos. No investigó la delincuencia. Las características arquitectónicas «culpables» son muy similares a las que enumera Newman y se atribuyen a la gran cantidad de viviendas (número de pisos por entrada, número de pasillos interiores de conexión entre bloques, número de lugares desde donde se puede acceder al edificio, etc.).

El mensaje era el siguiente: cuanto más grande y accesible es, más descortesía hay. Coleman aún añade más comentarios. En su libro, incluye un gran número de variables sociales y sociodemográficas.⁴ De todas formas, concluye que estos factores no explican (o, más bien, no lo hacen con suficientes motivos) el «malestar social».

Sólo hay una excepción. Se demostró que la densidad de niños influye en el grado de malestar social en los complejos estudiados: «... una densidad muy grande de niños es importante y puede ocultar el efecto del diseño» (Coleman, 1985: 89).

Coleman no sólo critica, sino que también indica las medidas correctoras y preventivas que se podrían adoptar. La esencia de su mensaje conservador es «todo lo pequeño es bonito». No hay que hacer bloques de pisos muy grandes, sino unidades pequeñas que no sean muy accesibles. Da preferencia a las casas adosadas o semiadosadas, al estilo de los años veinte y treinta, con un pequeño jardín frontal cerrado y un gran jardín posterior que limite con los jardines posteriores de otros vecinos. En cuanto a las objeciones sobre el coste en espacio y dinero, Coleman las desestima, ya que considera que se trata de mitos. Afirma que las verdaderas razones por las que se construyen bloques de pisos no son ni financieras ni espaciales, sino que se deben al capricho de arquitectos y planificadores.

Basándose en las ideas de Newman y Coleman, se derribaron decenas de cientos de viviendas y cientos de edificios. Como se trataba de apartamentos bas-

4. Incluyen estructura poblacional, pobreza, paro, concentración de hogares problemáticos, migración selectiva, presencia o ausencia de patrullas formales.

tante nuevos, los costes fueron (y siguen siendo) de miles de millones de euros. Los sueños de varios arquitectos, planificadores e ingenieros se habían convertido en pesadillas regidas por la delincuencia y gobernadas por el miedo y la descortesía.

4.2 El miedo a la delincuencia

Por lo general, se denomina «miedo a la delincuencia» el miedo a convertirse personalmente en víctima de ciertos tipos de delito. Por ejemplo, una pregunta de un estudio de victimización plantea a los encuestados qué probabilidades creen que tienen de que les roben durante el próximo año. Otro tipo de pregunta de un estudio sobre victimización se utiliza a menudo para medir la vulnerabilidad a la delincuencia en la calle y la sensación de inseguridad en relación con el entorno urbano:⁵ «¿Se siente seguro andando solo por la calle cuando se ha hecho de noche? ¿Se siente muy seguro, bastante seguro, un poco inseguro o muy inseguro?». Se ha demostrado que esta pregunta ofrece una perspectiva del «miedo a la delincuencia» diferente de la de preguntas que, por ejemplo, se centran en la percepción del riesgo. Habitualmente, son las mujeres y las personas de edad avanzada los más temerosos, de acuerdo con esta pregunta de «seguridad en la calle». Esto puede deberse a que algunas personas asocian la idea de estar en la calle de noche con todo tipo de desgracias, como, por ejemplo, accidentes y delitos.

¿Por qué motivo se siente la gente insegura cuando se mueve por espacios públicos o semipúblicos?

El grado de miedo y el tipo de delitos que teme una persona varían significativamente en función del sexo y la edad. Las mujeres y las personas de edad avanzada o discapacitadas tienen más miedo a la delincuencia. Temen por su seguridad personal y tienen miedo a la delincuencia en la calle y, en concreto, a las agresiones sexuales. Da más miedo enfrentarse a delitos como las violaciones —que amenazan la integridad y la dignidad de una persona— que a la pérdida de bienes materiales. Por este motivo, las mujeres suelen sentirse más afectadas por esta sensación que los hombres.

Los lugares que dan miedo no son necesariamente lugares donde se haya producido un delito. De todas formas, el miedo influye en el modo en que se comportan las personas en relación con los espacios públicos. En concreto, las mujeres y las personas de edad avanzada son más propensas a utilizar «estrategias elusivas» que las mantengan lejos de los espacios y situaciones problemáticas. Tienden a limitar sus actividades a causa del miedo a la delincuencia. Este comportamiento tiene efectos en los barrios e incluso puede conducir a un declive económico.

Los estudios de lugares públicos donde ha habido agresiones sexuales demuestran que el tipo y las características de los lugares que dan miedo (por

5. Véase la pregunta 300 de la ICVS de 2000. Internet: <http://www.icvs.nscr.nl>. Véase también la página 80 del informe de la ICVS de 2000.

ejemplo, una mala iluminación o lugares para esconderse) están relacionados con la ocurrencia del delito.

Se ha desarrollado una línea bastante única de investigación, primero en los Países Bajos (RPD, 1985), luego en Austria y posteriormente en Canadá (Wekerle y Whitzman, 1992): estudios de inventario de lugares reales que producen miedo a las mujeres. Fue el movimiento de las mujeres el que inició este estudio. El objetivo es práctico (mejorar la seguridad real y experimentada) y los puntos de partida muy simples:

- las situaciones concretas que producen sensación de inseguridad entre las mujeres;
- la sensación de inseguridad se equipara con el miedo a la violencia sexual o la amenaza de violencia sexual;
- los lugares con falta de control social se consideran especialmente inseguros.

El estudio se hace de un modo extremadamente práctico: un grupo de mujeres comprueba varios lugares de la ciudad o del barrio. Por lo general, examinan dos veces cada lugar: de día y de noche. En la actualidad, las acompañan algunos políticos, agentes de policía, expertos en iluminación, planificadores urbanísticos y expertos en la conservación de las ciudades. La mayoría de las veces, los planes de mejora se hacen en el mismo lugar; investigación, acción y coordinación se convierten en un único aspecto durante estas auditorías públicas sobre delincuencia. A continuación, encontramos un resumen de los factores más mencionados:

- a) La presencia o ausencia de *gente* en la zona (viandantes, usuarios o residentes).
- b) El *estado* o función de la zona, que determina la implicación de las personas que concurren en ella. Por ejemplo, si es un espacio público o un espacio comunitario delimitado.
- c) La *visibilidad*: ¿Los residentes y viandantes pueden ver qué pasa en los espacios públicos y semipúblicos?
- d) *Fácil de vigilar*: ¿Pueden vigilar los propios usuarios el espacio sin problemas (iluminación, obstáculos, rincones inesperados, etc.) y se pueden orientar en él?
- e) *Gestión y conservación*: un entorno mal conservado y depauperado es una señal de que nadie se hace responsable de la zona ni de lo que en ella sucede.
- f) *El grado de diversidad*: las grandes zonas monofuncionales (industriales, residenciales, complejos de oficinas) están desiertas durante gran parte del día y de la noche, por tanto, no hay control social. Tampoco hay vigilancia en las carreteras secundarias aisladas.

Selm (1985) obtuvo unas conclusiones similares en un estudio de los lugares que producen miedo a las mujeres, es decir, aquellos lugares donde no hay control social:

- lugares a los que la gente sólo va de forma esporádica
- lugares donde hay pocas viviendas o no hay ninguna
- lugares que se utilizan muy poco o tienen un estado o función poco clara

No es necesario que concurren todas estas características. Selm también observó que las mujeres evitan ciertos lugares en función de la presencia de determinadas personas. Hay lugares a donde acuden personas que producen miedo, como drogadictos, o que tienen una función que produce miedo, como la prostitución. Este último aspecto pone en perspectiva el efecto beneficioso de la presencia de gente como garantía de seguridad.

También se investigó si las percepciones de las mujeres estaban justificadas: ¿Son los lugares que les producen miedo los mismos lugares donde pasan cosas que producen miedo? Una comparación de los datos de su estudio con datos de la policía sobre los lugares donde sucedían las agresiones sexuales (Loef, 1985) y con datos de estudios de Alemania (Gensch y Zimmer, 1980) demostró que el *tipo* de lugar que produce miedo a las mujeres se corresponde con el tipo de lugar donde se dan las violaciones y agresiones sexuales.⁶

En resumen, podemos diferenciar tres factores principales que caracterizan un «lugar inseguro o que produce miedo».

4.2.1 *Función que genera miedo*

Los delitos contra las personas suelen producirse en lugares con características que generan miedo, como la prostitución o el consumo de drogas, o en lugares con cierto tipo de ocio o actividades que atraen a personas que producen miedo a los demás.

El diseño y la planificación urbanística tienen que marcarse como objetivo el evitar estas zonas monofuncionales. Esto se puede lograr mezclando, por ejemplo, viviendas, ocio y compras. De esta manera, se puede mejorar el control social y hacer que los «generadores de miedo» sean menos dominantes. Si ya existe una zona de ocio, es importante ofrecer rutas alternativas a los viandantes. Estas rutas tienen que estar transitadas, bien iluminadas y tienen que ser fáciles de vigilar.

4.2.2 *Vandalismo y mala conservación*

Tenemos que hacer mucho hincapié en la importancia de una conservación y limpieza regulares, que tiene que estar coordinada y ser continua. Hay que retirar rápidamente las basuras y borrar los grafitos, y las reparaciones se tienen que hacer con materiales similares a los originales. Es vital que el terreno público no pierda su carácter por culpa de ciudadanos y visitantes negligentes y alienados, lo

6. Según este estudio alemán, sólo el 30% de las violaciones tuvo lugar fuera de las residencias, mientras que una gran cantidad de violaciones (42%) las llevan a cabo personas conocidas por las víctimas (Metz y Ripkema, 1979). Este dato nos hace preguntarnos si las mujeres no deberían tener más miedo a las personas de casa que a los desconocidos de la calle.

cual anima a los delincuentes potenciales porque notan que aquello no le importa a nadie (Parker, 2000).

La limpieza de un lugar y su estado de reparación afectan a nuestras actitudes y sentimientos. Se ha demostrado que si aumenta la calidad y la rapidez del mantenimiento, hay menos daños y negligencias intencionadas.

Los lugares que se han deteriorado o que no están bien conservados pueden dar una impresión de peligro, ya que la falta de ocupación puede indicar un barrio socialmente desorganizado. El sentido de la propiedad o territorialidad suele considerarse como un factor vital para conseguir que un lugar sea más seguro. Si los residentes sienten que la zona que se encuentra más allá de su puerta no les pertenece, no se sentirán responsables de su conservación. Por consiguiente, el diseño urbano tendría que adoptar medidas para aumentar el sentimiento de territorialidad.

4.2.3 *Diseño urbano problemático*

Este es el tercer factor que caracteriza un lugar inseguro o que produce miedo. A continuación se exponen los diversos factores que pueden provocar miedo a la delincuencia o aumentarla en los espacios públicos.

a) Falta de vigilancia

La falta de vigilancia provocada por una mala iluminación o rincones oscuros que podrían ser escondrijos potenciales, hace que la gente se sienta insegura. Pasar por estas zonas puede ser una experiencia aterradora, ya que las personas tienen muy poco control sobre la situación (Pointer, 1997).

Las fronteras visuales o reales que separan espacios de diferente propiedad no se tendrían que convertir en una barrera visual entre pisos u oficinas y espacios públicos. Una situación de este tipo puede provocar una disminución del control social, lo cual puede hacer aumentar la delincuencia.

Para asegurar la sensación de control en cualquier situación, es importante ser consciente del entorno y ser capaz de ver y entender qué pasa (Parker, 1997; Payner, 1997). Por lo tanto, el miedo a la delincuencia se puede reducir mediante una buena iluminación, una visibilidad clara y la eliminación de escondrijos para los delincuentes (ILE, 1999). A fin de mejorar la seguridad personal de las víctimas potenciales, se tendría que poder identificar al delincuente potencial y sus facciones desde un mínimo de cuatro metros de distancia.

b) Aislamiento: falta de visibilidad por parte de otros

Algunos lugares son tranquilos y están aislados durante horas concretas del día o de la noche, como, por ejemplo, las zonas industriales, los grandes complejos de oficinas, las estaciones de transporte público, los centros comerciales y los aparcamientos, así como los aparcamientos de varias plantas, los pasos subterráneos o los espacios semipúblicos que quedan entre los edificios y los bloques de pisos. Esta situación puede mejorar si estos lugares se llenan de gente o si los vigilan los residentes. La diversidad de funciones de un barrio es, por lo tanto, un

factor importante para evitar la aparición de grandes zonas monofuncionales y aisladas, en las que es imposible garantizar la visibilidad por parte de otras personas día y noche.

Las ventanas de las viviendas que dan a los espacios públicos tienen un efecto tranquilizador para muchas personas, ya que les da la impresión de que pueden pedir ayuda en caso de que sea necesario. Por tanto, las principales vías públicas para peatones, así como las zonas de entrada a los bloques de pisos, tendrían que ser visibles desde las viviendas, edificios públicos, coches, etc. Por el mismo motivo, las salas o infraestructuras diseñadas para uso común en edificios residenciales no tendrían que estar situadas en subterráneos ni en lugares aislados del edificio.

Si es imposible organizar el control social, las zonas tranquilas y los espacios semipúblicos se pueden cerrar durante ciertas horas del día (por ejemplo, parques, estaciones de tren, pasos subterráneos para peatones, cobertizos para bicicletas, espacios de almacenamiento). Como mínimo, se tendría que dar la opción de cerrar estos espacios. La idea general, por supuesto, es que estos caminos, rutas o espacios estén poblados.

c) Falta de orientación y de rutas alternativas

Saber dónde estamos y dónde tenemos que ir contribuye a reforzar la sensación de seguridad. En situaciones de peligro personal, es importante encontrar el camino de salida más rápido y corto. Una buena señalización es muy importante, sobre todo en zonas con poca visibilidad, para tranquilizar a la gente y asegurarle que encontrará una ruta por donde escapar si lo necesitan. En el caso de rutas aisladas para peatones y las rutas que cruzan zonas que provocan miedo, habría que facilitar vías alternativas que eviten lugares que podrían propiciar actuaciones delictivas.

La Encuesta internacional de victimización (ICVS, véase el párrafo 2) muestra que, en algunos países, el miedo a la delincuencia y la sensación de inseguridad es desproporcionadamente alta: «Los ciudadanos de Cataluña, Australia y Polonia son los que tienen más miedo a salir solos por la noche; aproximadamente un tercio se sienten muy inseguros o algo inseguros. Los siguientes que tienen más miedo son los de Polonia, Inglaterra y Gales» (ICVS, 2000: 80).

Sería muy útil adoptar algunas medidas, sobre todo en países y ciudades donde la sensación de inseguridad es alta. Las ideas que hemos mencionado anteriormente nos ofrecen algunas ideas sobre qué podemos hacer.

4.3 Iniciativas de la policía: *Secured by Design* y *Police Label Safe Housing* de los Países Bajos

En 1989, la Conferencia de Agentes sobre la Prevención de la Delincuencia en la Región Sureste (SER-SCPOC) del Reino Unido introdujo su sistema *Secured by Design* (SBD), que ahora utilizan la mayoría de cuerpos de policía de Inglaterra y Gales. Si observamos la rápida y gran diseminación de esta innovación en prevención de la delincuencia, podríamos decir que esta iniciativa fue un gran éxito.

Actualmente, cada cuerpo de policía británico tiene especialistas entrenados, conocidos con el nombre de agentes de enlace arquitectónico (ALO) o, en Londres, con el nombre de consultores de diseño en la prevención de la delincuencia (CPDA). Se puede encontrar una introducción al papel de estos agentes y sus habilidades en un manual del Ministerio de Interior británico (1997). En este manual, la policía demuestra que el entorno físico puede influir significativamente en el comportamiento criminal, ya que el delincuente se basa en la oportunidad, el anonimato, el fácil acceso y las rutas rápidas de escapatoria.

Los agentes de policía ALO son esenciales para la aplicación del *Secured by Design*. El SBD tiene como objetivo fomentar de manera activa la adopción de mejores medidas de seguridad. Los proyectos urbanísticos que siguen directrices policiales pueden estar aprobados y autorizados para utilizar un logotipo o una certificación oficial como galardón o como método de promoción en la información de venta. La policía concede la certificación SBD a las viviendas nuevas de subvención pública que tengan buenas características para la prevención de la delincuencia y reducción del miedo. Obviamente, esta certificación de la policía ofrece a los galardonados una ventaja comercial para vender o alquilar estas viviendas. Se pueden obtener logotipos individuales para urbanizaciones residenciales, y acondicionamiento de casas, aparcamientos, planes comerciales (tiendas, hoteles, polígonos industriales, oficinas, aparcamientos comerciales) y edificios públicos.

La Fundación para la Investigación sobre Construcciones (BRE) ha evaluado el sistema británico *Secured by Design*; Pascoe (1992, 1993, 1993a) recomienda: «Volver a una mayor flexibilidad, mostrada por algunos de los diseñadores, en la creación del plano. Sugerimos que este estudio y otros han identificado las pistas situacionales que utiliza un delincuente a la hora de tomar su decisión. Ahora es posible construir un modelo de riesgo que combine varios parámetros que ofrezcan una idea aproximada del riesgo real de robo de cada tipo concreto de edificio, ubicación y distribución».

Con la crítica del formato fijo de la aplicación del plan SBD en el Reino Unido y la demostración de que la perspectiva del delincuente es bastante diferente de la que establece el SBD en las simples medidas de consolidación de la distribución y el objetivo, Pascoe fomenta un enfoque adaptado a los Países Bajos que desarrolla e implementa la certificación de la policía holandesa *Police Label Safe Housing*. Esta certificación holandesa se introdujo en todo el ámbito nacional en 1996. El objetivo de la certificación es reducir la delincuencia (principalmente, robos, delitos relacionados con los vehículos, hurtos, vandalismo y disturbios) y el miedo a la delincuencia mediante el diseño ambiental, las medidas arquitectónicas y la consolidación del objetivo. La introducción nacional de la certificación estuvo precedida por un período experimental en una región policial (Hollands Miden), y las raíces del plan tienen más de una década.

Si observarlos con detenimiento las certificaciones policiales inglesa y holandesa, podremos ver algunas diferencias sorprendentes. Aunque el envoltorio parece el mismo, el contenido de la certificación policial holandesa es bastante diferente del de la inglesa. Utilizando los parámetros de Alexander (Alexander,

Ishikawa y Silverstein, 1997), la certificación holandesa se centra más en la planificación urbanística y el paisaje, personifica la perspectiva de los delincuentes (Korthals Altes y Van Soomeren, 1989) y se puede utilizar de un modo más flexible para resolver problemas concretos de cada lugar y sus soluciones.

En un esfuerzo común, el Comité de Dirección para Proyectos de Viviendas Públicas, los Ministerios de Justicia e Interior y consultores privados de Van Dijk, Van Soomeren en Partners (DSP) han dado apoyo a la iniciativa que tomaron los agentes de policía de una región policial.

Se escogió el lenguaje del mundo arquitectónico para desarrollar directrices para la prevención de la delincuencia y la reducción del miedo. La misión era establecer criterios para las viviendas, y también para el entorno, tanto de tipo arquitectónico como paisajístico y de planificación. Pero el enfoque holandés no sólo se diferencia del *Secured by Design* británico en este aspecto.

Como se utilizó un objetivo más amplio, fue necesaria una base teórica más amplia. Esta base se encontró en los parámetros desarrollados por Alexander (et al.) durante los años setenta, que formaron la estructura de la certificación holandesa. Asimismo, podemos considerar que los primeros estudios y las experiencias de la policía son su contenido.

Tanto las certificaciones británicas como holandesas tenían como objetivo activar y apoyar al cliente (desde los inversores privados y propietarios hasta la asociación encargada de las viviendas de subvención pública). Al fin y al cabo, es el cliente quien debe exigir seguridad a los arquitectos y a los planificadores urbanísticos. La nueva certificación sólo ayuda a formular estas exigencias de un modo más claro y controlable. En este sentido, la certificación de la policía es sólo una forma de mejorar la comunicación entre los clientes y los arquitectos y planificadores.

4.3.1 *El amplio manual de la certificación de la policía holandesa*

A fin de compilar las directrices del Manual de *Safe Housing Label* (Korthals Altes en Woldendorp, 1994), se extrajeron 55 patrones de elementos de la obra de Alexander que podrían influir en la prevención de la delincuencia y la reducción del miedo. La delincuencia, así como el miedo a la delincuencia, no son actos o sentimientos aislados, sino que se pueden considerar como procesos: el resultado de una serie de patrones especiales.

Por analogía con el proceso de planificación, y después del ejemplo de Alexander, los 55 patrones resumidos en el manual se han ordenado desde niveles altos a niveles bajos. Así, podemos ver el enfoque del manual como si se tratara de la caída desde un paracaídas: justo después de saltar, tenemos una buena visión general de la zona y posteriormente se nos van revelando cada vez más detalles. En el manual hay varios niveles en que se deben distinguir los patrones:

- a) *planificación de la zona*: dimensiones de la zona, densidad, altura y escalera, acceso en coche y bicicleta;
- b) *distribución de la edificación*: edificios, casas semiadossadas, casas adossadas en bloque o filas, terrenos interiores, plazas cerradas;

- c) *funciones específicas dentro del entorno residencial*: aparcamientos al aire libre, garajes privados, instalaciones para el tiempo libre, túneles, paradas de metro y autobús, pasajes posteriores, etc.
- d) *participación y responsabilidad de los residentes*: gestión del barrio, vigilancia en las casas, conservación, supervisión, etc.
- e) *diseño de las construcciones*: orientación de las salas de estar, techos bajos, entrada principal, protección de los objetivos, etc.

Mientras «saltan», los agentes de policía pueden utilizar el Manual de *Safe Housing Label* como dispositivo automático de seguridad que les obliga a abrir el paracaídas tan pronto como les sea posible. Si actúan demasiado tarde (por ejemplo, si sólo comprueban la protección de las casas como objetivos), les será imposible reunir puntos suficientes para conseguir la certificación *Safe Housing*, porque durante el descenso a través de los cinco niveles y los 55 patrones hay que comprobar cada patrón (correcto: 1 punto; incorrecto: 0 puntos). Cuando hayan aterrizado, tendrían que haber acumulado un mínimo establecido de puntos.

En el manual, cada patrón se trata en una hoja utilizando un formato de página muy estricto.

4.3.2 Proceso

Cuando los promotores de proyectos de subvención pública o las asociaciones responsables de este tipo de viviendas solicitan la etiqueta *Police Label Safe Housing*, el proyecto de edificación y su entorno deben cumplir ciertos requisitos. La certificación sólo se puede utilizar cuando la policía ha concedido el permiso. Este permiso no se puede conceder sólo a una parte del proyecto; o todo o nada.

Es evidente que los agentes de policía no son diseñadores. No se les pide que hagan planos, pero tienen que comprobarlos en función de los patrones resumidos en el manual.

Por lo tanto, los agentes de policía tienen que estar formados de modo que aprendan a pensar de manera flexible, cosa que es difícil para un grupo que siempre ha tenido un patrón de pensamiento bastante rígido.

Siguiendo la rígida estructura del manual, los agentes de policía pueden negociar con los arquitectos, planificadores y constructores. Todos ellos encuentran en el manual la flexibilidad necesaria, que se genera a partir de lo siguiente:

- La combinación de un objetivo (¿Qué?) definido en términos bastante amplios y la elaboración concreta (¿Cómo?) que se presenta para cada uno de los 55 patrones. Cuando se duda sobre una de las directrices elaboradas, siempre se puede volver al objetivo y encontrar una solución alternativa.
- Un sistema de puntos básicos y extra (bonificaciones) que pueden compensarse para llegar al umbral de la puntuación total.
- La relación entre los diversos patrones/páginas que se indica en el manual y que abre las puertas a otro modo de compensar los puntos débiles de un plano o proyecto.

4.3.3 Una certificación para los entornos existentes

Basándose en la experiencia adquirida con la certificación para las construcciones nuevas, se publicó una segunda certificación para casas y barrios ya existentes que sigue las mismas líneas. Con esta certificación, los agentes de policía pueden estructurar las negociaciones sobre seguridad con todos los actores implicados en el mantenimiento de casas, residencias, edificios, entornos y barrios ya existentes. Puesto que la prevención de la delincuencia de entornos que ya existen implica a más actores interesados, se decidió dividir la certificación para construcciones existentes en tres certificados:

28

<i>Nivel - certificado</i>	<i>Actor - responsable</i>
1. Vivienda	– El propietario o inquilino de la vivienda
2. Edificio o complejo	– Asociación de viviendas de subvención pública, grupos de propietarios
3. Entorno o barrio	– Las autoridades locales

Por tanto, para cada nivel se ofrece la posibilidad de solicitar un certificado al actor más adecuado (o potencialmente más motivado). Cuando se obtienen los tres certificados en un 60% de las viviendas y en un 60% de los complejos de un barrio, la policía concede la Certificación de Edificación Segura en una zona construida.

4.3.4 Evaluación del SBD y de la certificación de la policía holandesa

Las evaluaciones de los planes del Reino Unido y de los Países Bajos dan muy buenos resultados. El número de robos disminuye drásticamente cuando se aplica este sistema en un entorno nuevo o ya existente, y también disminuyen otros delitos oportunistas como el hurto, el vandalismo y la violencia en la calle. Asimismo, cuando se utilizan los sistemas de certificaciones policiales, se reduce el miedo a la delincuencia de forma significativa.

Además, un estudio holandés ha demostrado que, al principio, y sobre todo los diseñadores urbanísticos y los arquitectos, temían las consecuencias para las características estéticas de sus diseños. Una vez se han familiarizado con el manual y el proceso de las certificaciones, no sólo han desaparecido sus miedos, sino que se han convertido en aceptación y entusiasmo. En uno de los primeros experimentos, el arquitecto destacó que su diseño era incluso más coherente después de utilizar las directrices de *Police Label Safe Housing*.

4.3.5 Amenazas, retos y posibilidades

De todas formas, ver este tipo de certificaciones como un buen producto acabado es, probablemente, la mayor amenaza a la que nos enfrentamos. Después

de su introducción en el ámbito nacional, las certificaciones han tenido éxito y son eficaces, pero tal vez de aquí a unos años su efecto empezará a disminuir, ya que cambiarán los patrones de los delitos, las percepciones y los métodos de actuación e incluso habrá cambios en la planificación, la arquitectura y la construcción. Así, como cualquier otro producto, una iniciativa de prevención de la delincuencia como la *Safe Housing Label* también sigue un ciclo de vida normal (Berry y Carter, 1992).

Cuando los efectos de la iniciativa hayan «tocado fondo», los policías tendrán que tomar una decisión para ampliar la vida de su producto con medidas como el relanzamiento, la adición de nuevos recursos o la renovación del plan.

Sin embargo, hubiera sido más sensato definir una certificación y un manual desde el principio como si fuera un proceso en lugar de un producto acabado. El proceso consiste en las negociaciones estructuradas entre agentes de policía y arquitectos o planificadores con el objetivo de combinar los mejores conocimientos y esfuerzos de ambos grupos de expertos en el ámbito de la prevención de la delincuencia y reducción del miedo. En este sentido, es útil recordar las raíces de la certificación y el manual holandeses:

- la investigación en prevención de la delincuencia ambiental;
- el análisis específico de la delincuencia según el tipo de lugar y edificio;
- la incorporación de la perspectiva del delincuente y sus métodos de actuación (las «entrevistas de prevención» que hacen los agentes de policía a los delincuentes).

Los análisis de la delincuencia y las entrevistas con el delincuente se tienen que considerar como parte esencial para mantener actualizadas las certificaciones como la SBD y la holandesa en un entorno delictivo cambiante. Así, el gran reto no es sólo «vender» cada vez más certificaciones, sino también desarrollar un sistema, un proceso de investigación continuo, mediante el cual el conocimiento sistematizado de la policía de los riesgos de delitos, las percepciones del delincuente y los métodos de actuación del delincuente se utilicen para adaptar de forma constante el plan de certificaciones. Una parte de este sistema tendría que ser una evaluación minuciosa y constante de los riesgos a los que se enfrentan las viviendas y los barrios certificados y no certificados.

Podemos llegar a dudar si la gestión policial, en el futuro, será capaz de dedicar suficiente energía y experiencia a desarrollar el sistema de mantenimiento explicado anteriormente, que es necesario para mantener la certificación actualizada con los cambios sociales y delictivos. A largo plazo, este tipo de plan de certificación necesitará una organización independiente donde tengan un papel más dominante las autoridades locales y regionales.

4.3.6 Otros instrumentos

Es interesante observar que en Europa hay cada vez más autoridades que piden más instrumentos generales para intentar incorporar de forma regular aspectos de seguridad en la maquinaria burocrática local oficial.

La pregunta sobre cómo se debe implementar un proyecto concreto de prevención de la delincuencia mediante el espacio urbano y arquitectónico en su ciudad o población se responde con instrumentos que explican cómo hay que estructurar un edificio o un proceso de planificación para incorporar en él medidas de prevención de la delincuencia. A continuación, encontraremos unos cuantos ejemplos de este tipo de instrumentos:

- Modelos de asesoramiento sobre riesgo, Fundación de Investigación para la Construcción del Reino Unido, compañías aseguradoras;
- *Veiligheidseffectrapportage* (VER) (Informe de asesoramiento en seguridad y delincuencia), Ministerio de Interior de los Países Bajos;
- *Étude Préable de la Sécurité Publique* (EPSP), Francia.

4.4 Estándar europeo sobre la prevención de la delincuencia mediante el espacio urbano y arquitectónico

En Europa se está llevando a cabo una iniciativa interesante: un estándar europeo sobre la reducción de la delincuencia mediante la planificación urbanística y el diseño arquitectónico.

4.4.1 ¿Por qué es necesaria la estandarización?

Es importante conseguir un acuerdo voluntario entre países, institutos y personas sobre qué es un producto o un proceso, cómo tendría que ser, qué tendría que hacer. Para ello, los estándares son un componente clave del mercado europeo unido. Pero, evidentemente, la idea de la estandarización también se puede utilizar dentro de un grupo formado por diversos organismos que trabajen en colaboración, ya que facilita la comunicación entre los participantes o responsables que trabajan en un proceso o que implementan un proyecto (por ejemplo, proyectos de prevención de la delincuencia). Así pues, los estándares facilitan la cooperación y la colaboración, y hacen que los procesos sean más transparentes. Seguir un estándar es algo que las personas y organizaciones hacen de forma puramente voluntaria; no es obligatorio cumplirlo.

A mediados de los años noventa, se decidió hacer un borrador de un tipo general de estándar; en parte, un estándar de procedimiento que debía centrarse en las posibilidades de reducir la delincuencia y el miedo a la delincuencia por parte de las autoridades locales y regionales, los planificadores urbanísticos, los arquitectos y los ingenieros, en colaboración con la policía, las empresas de seguridad, las aseguradoras y los vecinos.

4.4.2 Un estándar europeo para la reducción de la delincuencia y el miedo a la delincuencia mediante la planificación urbanística y el diseño arquitectónico: TC 325

El Comité Europeo de Normalización (CEN) es el organismo oficial que rige el escenario en el que se redacta un nuevo estándar. Si lo observamos desde la dis-

tancia, el proceso es bastante sencillo. Todo lo que hay que hacer es redactar un texto corto (de unas 20 páginas) que explique cómo se puede reducir la delincuencia y el miedo a la delincuencia mediante la planificación urbanística y el diseño arquitectónico. No obstante, esta tarea dura unos cinco años, ya que es esencial un consenso total y el acuerdo de todos los países europeos y de todas las organizaciones clave europeas (policía, arquitectos, planificadores, seguridad y seguros). Tal y como hemos dicho antes, un estándar es un acuerdo voluntario.

El acuerdo político se consigue en un comité oficial (comité técnico o TC) creado con el objetivo de hacer un estándar. Los expertos de los grupos de trabajo son los que hacen el trabajo. En enero de 1996, el Comité técnico 325 del CEN (TC325) se reunió por primera vez en Dinamarca. El objetivo del TC325 es preparar unos estándares europeos sobre diseño arquitectónico y planificación urbanística que establezcan los requisitos para prevenir la delincuencia en construcciones nuevas y ya existentes de zonas residenciales, incluyendo comercios locales, a fin de garantizar la seguridad y la comodidad y minimizar el miedo a la violencia. Se excluyen los estándares sobre productos de la construcción y dispositivos de seguridad.

Se decidió formar tres grupos de trabajo (GT):

- a) GT 1: terminología. Este grupo de trabajo se concentra en los términos y definiciones y recibe información de los otros dos GT. Este GT está presidido por Francia.
- b) GT 2: planificación urbanística. Los Países Bajos (Paul van Soomeren, DSP) presiden este grupo de trabajo.
- c) El GT 3 está presidido por el Reino Unido (Tim Pascoe) y se centra en el diseño de viviendas, comercios y oficinas.

4.4.3 Estándar sobre planificación urbanística y reducción de la delincuencia

Como ejemplo, nos concentraremos en el borrador del estándar que elaboró el GT 2 sobre planificación urbanística.

El objetivo del GT2 es proporcionar, tanto a las personas dedicadas a la planificación urbanística y a la prevención de la delincuencia ambiental como a los responsables principales (autoridades y residentes, por ejemplo), consejo, directrices y listas de control sobre la acción eficaz de diversos organismos necesaria para minimizar el riesgo a la delincuencia y el miedo a la delincuencia. Observen que el texto del estándar europeo para la prevención de la delincuencia mediante la planificación urbanística se tiene que realizar en una situación concreta; por ejemplo, un nuevo plan de construcción a las afueras de París, un plan de renovación de un antiguo muelle en Szczecin, o la planificación del centro de la ciudad de Berlín. El texto del estándar se divide en tres partes principales:

- la introducción formula tres preguntas: dónde, qué y quién;
- directrices de diseño (trucos y consejos, se podría decir, para los planificadores urbanísticos) para ayudar a cumplir el estándar;

- un diagrama de flujo del proceso que explica cómo funciona un procedimiento de la CPTED correcto paso a paso.

4.4.4 Preguntas introductorias: dónde, qué y quién

En primer lugar, encontramos la introducción del estándar. Aunque hay varios actores implicados, en teoría, el enfoque siempre es sencillo. Empieza con la respuesta a tres preguntas:

- ¿Dónde?

Para identificar la ubicación exacta y el tipo de zona.

- ¿Qué?

Para identificar los problemas de delincuencia que tienen lugar en esta zona o los problemas que puede haber en el futuro.

- ¿Quién?

Para identificar a los responsables implicados en la definición del problema y la implementación de las medidas para prevenir y reducir el problema de la delincuencia.

Una vez se han contestado las primera preguntas, dónde, qué y quién, quedan por resolver dos asuntos importantes.

En primer lugar, qué directrices se pueden ofrecer para seguir las estrategias, medidas y acciones de la CPTED que sean necesarias y viables para conseguir que la zona sea más segura. En este sentido, el estándar identifica varias directrices sobre las medidas y acciones que se podrían llevar a cabo.

En segundo lugar, cómo se aplicarán y ejecutarán estas estrategias, medidas y acciones de la CPTED, y cómo será el proceso de cooperación en el que participen todos los responsables. Los actores responsables de la elección de estrategias saben, a partir de los análisis de delincuencia o la valoración del riesgo, qué tipos de delincuencia son destacables en su caso y, por tanto, pueden buscar las mejores estrategias de la lista que corresponde a su tipo de entorno. Estas listas para los ocho tipos de entornos se adjuntan al estándar en forma de anexo.

4.4.5 Proceso

La idea central de este estándar europeo es que un grupo de responsables (por ejemplo, policía, planificadores, autoridades, promotores, residentes) observen juntos un plan concreto para la construcción o el acondicionamiento en Londres, París o Amsterdam, por ejemplo. Los actores tienen que discutir los riesgos de delincuencia y la lista de estrategias. La plataforma para esta discusión es un equipo de proyecto o un equipo o un grupo de trabajo. Se tiene que escoger un conjunto definitivo de estrategias y medidas concretas en función del espacio, el tiempo, el presupuesto y las preferencias personales; el grupo de trabajo recomendará estas medidas a un grupo de autoridades responsables, que tomará la decisión final.

El estándar presenta un método paso a paso para ayudar y apoyar un proceso efectivo y eficaz de aplicación, ejecución y evaluación. Esta parte del proceso del estándar recuerda los procedimientos elaborados en los estándares internacionales sobre gestión de la calidad (la serie ISO 9000).

Se presenta un diagrama de flujo que muestra los pasos esenciales, como, por ejemplo, que las autoridades responsables hagan una declaración de intenciones para un plan o proyecto. Tienen que iniciar un proceso con el objetivo de prevenir la delincuencia y el miedo a la delincuencia en un entorno nuevo o ya existente.

Si aún no es operativo, hay que crear un grupo de trabajo multidisciplinar que tendría que incluir representantes de las organizaciones clave implicadas en este proceso concreto de diseño y planificación. El grupo de trabajo debe seguir un procedimiento que ha de incluir seis pasos bien definidos:

- a) *Análisis*. Analizar la tarea preventiva o de reducción del miedo presente y futura en el entorno especificado en la declaración de intenciones.
- b) *Objetivos*. El grupo de trabajo debe definir de manera más precisa los objetivos que se persiguen y cuándo se tendrán que alcanzar (plan de proyecto, objetivos parciales).
- c) *Plan*. El grupo de trabajo tendrá que redactar un borrador del plan que contenga lo siguiente:

- una propuesta de lo que pasará probablemente en un futuro cercano si no se toman medidas para prevenir la delincuencia o el miedo a la delincuencia;
- las estrategias más eficaces para conseguir los objetivos de seguridad formulados en el paso b);
- Medidas y acciones que se tienen que adoptar, incluyendo costes y efectos previstos. El grupo de trabajo debe presentar el plan a las autoridades responsables y a todos los actores implicados.

d) Decisión por parte de las autoridades locales o regionales.

e) Acción e implementación.

f) Acción de comprobación y corrección. Si los problemas de delincuencia o de miedo a la delincuencia se producen en un grado inaceptable, las autoridades deben decidir una acción correctora, por ejemplo, adoptar medidas preventivas adicionales o acondicionar la zona.

4.4.6 Estándar europeo: conclusiones

En resumen, este estándar sobre la reducción de la delincuencia y el miedo a la delincuencia mediante la planificación urbanística presenta al usuario los siguientes aspectos:

- ideas sobre cómo atacar y prevenir la delincuencia mediante la planificación urbanística;

- un procedimiento sobre cómo organizar el proceso de la CPTED del mejor modo posible.

Una vez más, cabe decir que un estándar de este tipo *no* es una ley: no es obligatorio utilizarlo. Pero si un grupo de actores o autoridades locales o regionales se encargan de un proyecto de construcción concreto, pueden decidir su utilización. Desde ese momento, el estándar se convierte en un «código voluntario» que deben seguir todos los responsables del proyecto.

El borrador de este estándar europeo se encuentra en un estadio intermedio y en él participan varios países europeos: Noruega, Suecia, Dinamarca, Reino Unido, Países Bajos, Bélgica, Austria, Suiza, Francia, Italia y España.

Aunque nunca podemos estar seguros de la aceptación final de este estándar, en el ámbito oficial europeo todos los ministros de Justicia e Interior que trabajan en la Red Europea de Prevención de la Delincuencia, un nuevo instituto con sede en Bruselas, «tendrían que buscar modos de fomentar un estándar europeo sobre la reducción de la delincuencia mediante la planificación urbanística y el diseño arquitectónico, basándose en la tarea realizada por el Comité Europeo de Normalización».

5. CONCLUSIÓN

La delincuencia y el miedo a la delincuencia son problemas graves de la Europa moderna. Durante las últimas décadas, se han desarrollado nuevos enfoques para reducir la delincuencia y el miedo a la delincuencia o sensación de inseguridad. Uno de estos enfoques se basa en la experiencia de que algunos tipos de actos vandálicos, incendios provocados y hurtos, así como el miedo a la delincuencia, se pueden reducir si se modifica la oportunidad de delinquir en el entorno edificado. Este enfoque recibe el nombre de CPTED (prevención de la delincuencia mediante el diseño ambiental) o DOC (prevención de la delincuencia mediante el espacio urbano y arquitectónico).

En esta comunicación hemos visto cuatro ejemplos de enfoques nuevos y antiguos que intentan incorporar la teoría y la práctica de la CPTED en la elaboración diaria de políticas de organismos locales, regionales y nacionales dedicados a conseguir el derecho básico de todo ciudadano europeo, tal y como formula la Carta Urbana Europea: vivir en «un pueblo seguro y, en la medida en que se pueda, sin delitos, delincuencia ni agresiones».

El primer ejemplo (delincuencia, miedo a la delincuencia y «descortesía» en grandes bloques de pisos) ha demostrado que la CPTED, en este caso, forma parte de «iniciativas de derribo y reconstrucción o renovación que han costado miles de millones de euros». Es bastante obvio que estos problemas relacionados con la delincuencia se pueden solucionar con sólo uno o unos pocos actores, sea la policía, las autoridades locales, las asociaciones encargadas de las viviendas de subvención pública, los residentes o los arquitectos y planificadores. Así pues, un enfoque basado en la colaboración es un requisito indispensable para conseguir una acción eficaz.

Esto mismo se puede aplicar al segundo ejemplo: reducir el miedo a la delincuencia o la sensación de inseguridad. Aunque la relación entre el miedo a la delincuencia y el riesgo real de delincuencia a menudo no es coherente o es nula, el miedo constituye un problema social por derecho propio, ya que reduce la calidad de la vida urbana (miedo a salir, evitar ciertos sitios, etc.). Los enfoques europeos han demostrado que factores como la presencia o ausencia de gente, la función de una zona, la visibilidad y vigilancia, la diversidad y la gestión y conservación de la ciudad influyen en el miedo.

Las medidas físicas y técnicas tienen un gran impacto en este caso y, en este sentido, podemos argumentar que el miedo a la delincuencia no es un asunto policial, sino más bien de los arquitectos, planificadores, gestores de la ciudad y de la prensa. Una vez más, es necesario un enfoque basado en la colaboración para reducir los niveles de miedo.

Este enfoque de colaboración se incorpora totalmente en los nuevos planes e iniciativas, como el *Secured by Design* (Reino Unido), la policía y el estándar europeo para la reducción de la delincuencia y el miedo a la delincuencia mediante la planificación urbanística y el diseño arquitectónico. Estos enfoques de certificación y estandarización van más allá del simple enfoque de la CPTED de la protección de los objetivos. Las certificaciones europeas de la policía y el estándar europeo son conjuntos completos que contienen medidas técnicas, físicas, sociales y organizativas para reducir la delincuencia y el miedo a la delincuencia. Podríamos considerar que éste es, claramente, el camino que se debe seguir.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEXANDER, C.; ISHIKAWA, S.; SILVERSTEIN, M. *A pattern language*. Nueva York: Oxford University Press, 1997.
- BERRY, G.; CARTER, M. *Assessing crime prevention initiatives: The first steps*. Londres: Home Office, Crime Prevention Unit, 1992.
- CISNEROS, HENRY G. *Defensible Space: Deterring Crime and Building Community*. Washington, DC: US Department of Housing and Urban Development, 1995.
- CLARKE, RONALD V. (ed.). *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*. 2.^a ed. Albany, NY: Harrow and Heston, 1997.
- CLARKE, RONALD V.; MAYHEW, P. *Designing out Crime*. Londres: H.M.S.O., 1980.
- COHEN, LAWRENCE E.; FELSON, M. «Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach». *American Sociological Review*, 44, 588-608, 1979.
- CONFERENCE OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF EUROPE (CLRAE). *Local Strategies for the reduction of urban insecurity in Europe*. Barcelona, noviembre de 1987.
- CONFERENCE OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF EUROPE (CLRAE). *Crime and urban insecurity in Europe: the role and responsibilities of local and regional authorities*. Erfuhrt, febrero de 1997.
- COLEMAN, A. *Utopia on Trial (vision and reality in planned housing)*. Londres: Hilary Shipman, 1985.

- CORNISH, DEREK B.; CLARKE, RONALD V. *The Reasoning Criminal*. Nova York: Springer-Verlag, 1986.
- CROWE, TIMOTHY D. *Crime Prevention Through Environmental Design: Applications of Architectural Design and Space Management Concepts*. Boston: National Crime Prevention Institute; Butterworth-Heinemann, 1991.
- DOE «Planning out Crime Circular 5/94». Londres: HMSO, 1994.
- DETR «Towards an Urban Renaissance». Urban Task Force (informe final), 1999.
- GARDINER, R.A. *Design for Safe Neighborhoods*. National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice. Washington, DC: US Department of Justice, GPO, 1978.
- GENSCH, V.; ZIMMER, B. *Gewalt gegen Frauen in Kassel. Arbeitsbericht des Fachbereichs Stadt- und Landschaftsplanung*. Gesamthochschule Kassel, 1980.
- HESSELING, RENE. «Displacement: A Review of the Empirical Literature». *Crime Prevention Studies*, vol. 3, editado per Ronald V. Clarke. Monsey, NY: Criminal Justice Press, 1994.
- HOME OFFICE. *Police Architectural Liaison Manual of Guidance*. York: Crime Reduction College, 1997.
- ILE. *Guide for crime and Disorder Reduction through a Public Lighting Strategy* (PAINTER, K.); and *Lighting and Crime* (PEASE, K.). Warwickshire, 1999.
- HOUGH, M.; MAYHEW, P. «Crime and Public Housing (proceedings of a workshop held in september 1980)». *Research and Planning Unit Paper*, 6. Londres: Home Office, 1982.
- JEFFERY, C. RAY. *Crime Prevention through Environmental Design*. 2.^a ed. Beverly Hills, CA: Sage, 1997.
- KORTHALS ALTES, H.J.; VAN SOOMEREN, P. *Modus operandi woninginbraken*. La Haya: Bureau Landelijk Coördinator Voorkoming Misdrijven, 1989.
- KORTHALS ALTES, H.J.; WOLDENDORP, T. *Handboek Politiekeurmerk Veilig Wonen*. Rotterdam: Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, 1994.
- KUBE, E. *Städtebau, Wohnhausarchitektur und Kriminalität: Prevention statt Reaction*. Heidelberg: Kriminalistik-verlag, 1982.
- LOEF, C.J. *Aanranding en verkrachting. Gemeente Amsterdam*. Amsterdam: Bestuursinformatie, afd. onderzoek en statistiek, 1985.
- MAYHEW, P.; CLARKE, R.V.; HOUGH, M.; STURMAN, A. *Crime as Opportunity*. Home Office Research Study, n.º 34. Londres: HMSO, 1976.
- METZ, G.; RIJPKEMA, H. *Mythen en feiten over verkrachting*. Groningen, 1979.
- NEWMAN, O. *Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design*. Nueva York: MacMillan, 1972 (publicado por Architectural Press, Londres, 1973).
- NEWMAN, O. *Creating Defensible Space*. Washington, DC: US Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, 1996.
- NEWMAN, O. *Architectural Design for Crime Prevention*. Washington DC: Law Enforcement Assistance Administration, US Department of Justice; GPO, 1973.
- NEWMAN, O. *Design Guidelines for creating Defensible Space*. Washington DC: GPO, 1975.

- NEWMAN, O. *Community of Interest*. Nueva York: Doubleday, 1979.
- NEWMAN, O.; FRANCK, K. *Factors Influencing Crime and Instability in Urban Housing Developments*. National Institute of Justice. Washington DC: GPO, 1980.
- PAINTER, KATE; FARRINGTON, DAVID P. «The Dudley Experiment». *A Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*. 2.ª ed. Editado por Clarke, Ronald V. Albany, NY: Harrow and Heston, 1997.
- PASCOE, T. *Secured by Design: A crime prevention philosophy*. Cranfield: Cranfield Institute of Technology, 1992.
- PASCOE, T. *Domestic burglaries: The burglars view*. Garston: Building Research Establishment (BRE Information paper 19/1993), 1993.
- PASCOE, T. *Domestic burglaries: The police view*. Garston: Building Research Establishment (BRE Information paper 19/1993), 1993.
- PARKER, J. «Safe Cities 3: Relationships between Crime, Urban Insecurity and the Built Environment». International Conference - Crime and Urban Insecurity in Europe: The Role and Responsibilities of Local and regional Authorities. Erfurt: Consejo de Europa, febrero de 1997.
- PARKER, J. «Urban Environment and Crime: Some Pointers Towards Policies and Action». Congress of Local and Regional Authorities of Europe. Estrasburgo: Consejo de Europa, junio de 1997.
- PEASE, KEN. «Preventing Burglary on a British Public Housing Estate». *A Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*. Editado por Ronald V. Clarke. Albany, NY: Harrow and Heston, 1992.
- POYNER, BARRY. «Situational Crime Prevention in Two Parking Facilities». *A Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*. 2.ª ed. Editado por Ronald V. Clarke. Albany, NY: Harrow and Heston, 1997.
- RIJKSPLANOLOGISCHE DIENST (RPD). *Maakt de gelegenheid de dader? Een verkennende studie over de kwaliteit van de openbare ruimte in de stad en sociale veiligheid*. Rijks Planologische Dienst; Ministerie van VROM, Staatsuitgeverij's-Gravenhage, 1985.
- SELM, E. VAN; LODDER, A.; BUITENHUIS, M.; ARKENSTEIN, M. *Eng op straat*. Wageningen, 1985.
- SOOMEREN, P. VAN; DE SAVORNIN LOHMAN, VAN P.; CARON, H.; DE SAVORNIN LOHMAN, L.; VAN DIJK, B. *Gebouwde Omgeving en Criminaliteit*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Gravenhage 1987.
- SOOMEREN, P. VAN, «Experiences at the crossroads of townplanning, architecture, security and crime prevention». The International Forum on Promoting Safer Cities and Secure Housing, Tokio: septiembre de 1995.
- SOOMEREN, P. VAN; WOLDENDORP, T. «Secured by Design in the Netherlands». *Security Journal*, 7, 185-195, 1996.
- WEKERLE, G.R.; WHITZMAN, C. *Safe Cities: Guidelines for Planning, Design, and Management*. American Planning Association Book Service, 1992.



Percepción social del espacio, la seguridad y la calidad de vida en la ciudad de Alessandria¹

ANTIDA GAZZOLA

Directora del Centro de Investigación Aplicada y de Formación sobre las Dinámicas Territoriales y Sociales (CRAFTS)

LAURA LONGONI

Socióloga del Departamento POLIS de la Universidad de Génova (Italia)

39

1. PERCEPCIÓN SOCIAL, SEGURIDAD E INSEGURIDAD

El tema de la seguridad urbana se puede analizar desde puntos de vista diferentes y utilizando disciplinas diferentes: urbanistas, arquitectos, tecnólogos, transportistas, geomorfólogos, sociólogos, psicólogos y expertos en el control y la prevención de la desviación están especialmente motivados para interesarse por los problemas inherentes a este tema. Muy pocas veces, por no decir nunca, tienen que afrontar juntos situaciones complejas que requieren un enfoque menos reduccionista, es decir, enfoques en los que los especialistas se ciñan menos al ámbito restringido de sus propios conocimientos disciplinares.

Uno de los elementos más desconocidos, a pesar de su importancia en la vida cotidiana de los ciudadanos, es la percepción social de los fenómenos.

Con la expresión *percepción social* nos referimos a la influencia del contexto social en la percepción, es decir, la influencia en el conjunto de funciones psicológicas que hacen que cada persona obtenga información sobre el estado y los cambios del entorno gracias a la actuación de órganos especializados, como, por ejemplo, cinco sentidos, y a la participación de componentes del comportamiento, como las motivaciones y las emociones. Por otra parte, la percepción sólo es una de las funciones cognitivas y recibe la influencia no sólo de la experiencia, sino de las otras dos funciones: las representaciones mentales y la inteligencia (Galimberti, 1992). Con las primeras se tienen presentes situaciones u objetos percibidos en el

1. Este trabajo es fruto de un esfuerzo común; no obstante, hay que decir que los apartados 1 y 6 son obra de Antida Gazzola, mientras que el resto han sido escritos por Laura Longoni.

Antida Gazzola es profesora de Sociología Urbana en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Génova. Laura Longoni colabora con el CRAFTS, y también en las actividades didácticas de los cursos de Sociología Urbana de la Facultad de Arquitectura y de Ingeniería.

pasado y que no están presentes en este momento, mientras que la segunda comprende un conjunto de actividades como la semiótica, la clasificación, la seriación, la cuantificación y la abstracción.

El contexto social actúa en dos ámbitos: lo que *percibimos*, que está influido por la información que recibimos, y la *percepción interpersonal*, vinculada a la cultura a la que pertenecemos, a los estereotipos y a los prejuicios (Gazzola, 2000).

Tal como destacan Berger y Luckman (1966), el conocimiento de la vida cotidiana se estructura en términos de *pertenencia* y de *competencia*. La pertenencia está vinculada, por una parte, a los intereses inmediatos y de orden práctico, y por otra parte, a la situación de los individuos en la sociedad. Las personas tienen tendencia a obtener y crear informaciones útiles para su vida cotidiana y, también, a pasar otros datos por alto. Además, son propensas a dar por buenas las informaciones que derivan de fuentes consideradas competentes, y que tanto pueden ser un *experto* (Giddens, 1990) como la tradición, los medios de comunicación o los vecinos.

Aprendemos a percibir basándonos en la experiencia de los objetos que forman parte de nuestro mundo, igual que los esquiadores perciben la diferencia entre los diversos tipos de nieve que, para los profanos, son idénticas, o igual que quien ve palabras mal escritas y las lee correctamente basándose en una suposición deducida de un caso anterior.

Así pues, la percepción social se basa en la suma de dos procesos que derivan de lo que percibimos (influidos por las informaciones que recibimos) y de la percepción interpersonal (influida por la cultura de la que formamos parte, los estereotipos y los prejuicios, y que podemos modificar parcialmente mediante actividades coherentes de comunicación, como la publicidad o las campañas informativas).

Asimismo, la percepción de la ciudad como lugar de vida social y escenario de las acciones individuales se forma, sobre todo, en función de imágenes e ideas preconcebidas; dicho de otro modo, está más vinculada a los aspectos *culturales* y *comunicativos* que a las situaciones reales. Los elementos que interactúan cambian de valor y de posición según las interacciones y las interferencias que se producen. Por ejemplo, en el juego del ajedrez (Fauque, 1975), con cada nueva situación del conjunto de las piezas sobre el tablero, el valor de cada peón depende del valor del resto y del lugar donde estén, hasta el punto de que podríamos hablar no de valores nominales, intrínsecos y positivos, sino de valores diferenciales, extrínsecos y negativos. Los peones constituyen un sistema, en el sentido de que los valores que cada uno asume sucesivamente en una partida dependen de los valores adquiridos por el conjunto de peones en cada momento. Así, el *sentido* que se atribuye a los hechos y a los acontecimientos puede estar formado por los resultados de una experiencia tangible e, incluso, en un grado más importante, por la interpretación que se ofrece en virtud del contexto en el cual se producen. Un atraco en el centro de Milán, pongamos por caso, sorprende menos y, en el fondo, alarma menos, que un atraco en un pueblecito de la región de Brianza. El hecho es el mismo, pero en el primer caso confirma las expectativas y los temores ya consolidados, además de la imaginación negativa de los riesgos metropolitanos; en el segundo caso, en cambio, subvierte el sentimiento de seguridad vinculado a un período de latencia de situaciones negativas.

No obstante, la creación de expectativas también puede funcionar al revés y hacer surgir sentimientos de inseguridad, sin motivo alguno, en virtud de la propiedad transitiva: si mi vecina me explica que ha oído decir que ha habido un atraco en la ciudad donde vivimos, puedo desarrollar una percepción de riesgo muy alejada de la realidad y que puede inhibir o motivar varios comportamientos y actitudes.

La importancia del contexto y de la relación entre los diferentes elementos que componen un fenómeno es evidente, también, en el caso de los efectos de la recaída de la valoración de las informaciones técnicas y estadísticas: decir que un tipo de delito ha aumentado en un 50% puede causar inquietudes comprensibles; si, de todas formas, el aumento en cifras absolutas significa que se ha pasado de un caso a dos, el problema se puede redimensionar.

En realidad, es evidente que es imposible valorar correctamente un dato numérico si no se conocen exactamente los parámetros (incluidas las variables espacio-tiempo) en virtud de los cuales se ha investigado, elaborado, analizado y expresado el dato. No obstante, la fascinación de los números sobre la opinión pública siempre es relevante en el sentido de que, a menudo, las informaciones anunciadas son asumidas por los ciudadanos de forma totalmente acrítica, con un mecanismo similar al que aplicamos a la publicidad. El resultado de esta asimilación (tanto si es verdad como si no) pasa a formar parte de los mecanismos de la comunicación y de la percepción social, y sus resultados pueden convertirse en una verdad dramática, como ya indicaba Alessandro Manzoni en *Promessi Sposi* a propósito de los apestados, que, durante la peste de 1630 en Milán y según las creencias populares, habían contagiado la plaga: «Se volvían a ver, o al menos esta vez eran evidentes, murallas, puertas de edificios públicos, salidas de las casas, martillos grasientos. Las noticias de estos descubrimientos iban de boca en boca; y, como suele pasar cuando la gente está preocupada, oírlo tenía el mismo efecto que verlo».

Es evidente que el sentimiento de inseguridad en las sociedades actuales no sólo está vinculado al temor de los individuos y de los grupos de la posibilidad de ser víctima de agresiones, actos violentos o daños al propio patrimonio, sino también al miedo a catástrofes de origen humano o natural (lluvias torrenciales, terremotos, inundaciones, hundimientos) (Giddens, 1990). Los conocimientos adecuados sobre estos últimos aspectos todavía están menos difundidos que los conocimientos sobre los aspectos sociales. Esto hace que la percepción social de los problemas ambientales esté todavía más vinculada a estereotipos, rumores e informaciones de segunda mano o distorsionados.

En ambos casos podemos decir que contribuyen a formar la percepción social de los fenómenos sociales o naturales:

- el contexto cultural, histórico, geográfico, físico, sociodemográfico, económico;
- las experiencias propias;
- las experiencias (verdaderas o falsas) de los demás;
- las informaciones difundidas por organismos oficiales (ministerios, entidades locales, cuerpos policiales, etc.) o transmitidas por libros, publicaciones, obras científicas;

- las informaciones difundidas por los medios de comunicación (televisión, periódicos, Internet, películas);
- los *rumores*, las voces que corren, las conversaciones oídas en la calle, el autobús o las tiendas;
- las «leyendas urbanas», historias difundidas no se sabe muy bien por quién, que dan la vuelta al mundo adquiriendo velocidad de forma tautológica.

2. UN ESTUDIO DE CAMPO: EL CASO DE ALESSANDRIA

42

Durante el año 2001 hemos tenido la posibilidad, a petición del Ayuntamiento de Alessandria,² de dirigir una investigación directa para verificar la relación entre los sentimientos de inseguridad y la calidad de vida social y ambiental de la ciudad.

En un momento en que está aumentando la complejidad y que se caracteriza por transformaciones políticas, económicas, culturales y sociales profundas y repentinas, así como por la redefinición de la sociedad, a la ciudad —lugar privilegiado para el asentamiento humano— se multiplican potencialidades y problemáticas ligadas no sólo a los grandes temas de gestión pública y administrativa, sino también a las estrategias y conductas cotidianas de sus componentes.

Uno de los aspectos emergentes que cada vez son más urgentes se refiere al tema de la seguridad urbana, dimensión que, cada día más, incide en los comportamientos, las actitudes y las opciones de actuación y comprensión de los individuos.

Atendiendo a esta situación y a las características de complejidad de este aspecto que implica a varios factores para que interactúen entre sí, se ha considerado necesario recurrir a dos tipos de encuesta para llevar a cabo la investigación sobre la percepción social del fenómeno en la ciudad de Alejandría.

Partiendo de hipótesis relativas a los aspectos ya descritos, vinculados a la percepción social de la seguridad de los lugares y de las personas, ya sea en cuanto a la individuación de los peligros (acontecimientos imprevisibles, ajenos a la propia voluntad) ya en cuanto a la de los riesgos (daños derivados de opciones), decidimos utilizar dos instrumentos cualitativos, más preparados para afrontar la complejidad y la dinámica de este tema.

No obstante, antes de empezar a describir las encuestas realizadas y sus resultados, creemos que es útil describir brevemente la ciudad de Alessandria desde el punto de vista histórico y sociodemográfico.

2. La investigación sobre la percepción social del espacio, la seguridad y la calidad de vida de la ciudad de Alessandria ha sido un encargo de la Policía Municipal del Ayuntamiento de Alessandria al laboratorio CRAFTS del Departamento POLiS de la Universidad de Génova.

3. DATOS SOBRE LA HISTORIA Y LA ESTRUCTURA DEMOGRÁFICA ACTUAL DE ALESSANDRIA

3.1 Situación histórica

La ciudad de Alessandria, capital de provincia de una de las regiones nortoccidentales italianas, el Piamonte, está situada en la llanura que hay entre el río Tanaro y el Bormida, a pies de las colinas del bajo Monferrato.

Fundada en el año 1168 en un punto clave para el control del área sudoriental del valle del Po, fue una importante plaza militar estratégica hasta el siglo XIX. Desde la presencia de Federico Barbarossa hasta la de Napoleón, la historia de la ciudad está repleta de episodios vinculados al arte militar.

Gracias a su afortunada posición geográfica, situada en el centro del «triángulo industrial», formado por Turín, Milán y Génova, centros industriales italianos importantísimos, la ciudad siempre se ha presentado como nudo ferroviario y de carreteras notable, elemento importante para la evolución y la vida de la ciudad.

3.2 Aspectos sociodemográficos y económicos

Mediante la consulta de los datos compilados y publicados por la Oficina de Estadística del Ayuntamiento de Alessandria y el Instituto Nacional de Estadística (ISTAT), podemos destacar algunas consideraciones relativas al contexto ciudadano en cuestión.

Parece que la situación demográfica respeta, al menos en parte, las tendencias consolidadas que se han hecho típicas en la ciudad actual.

De hecho, se puede apreciar, por una parte, una tendencia negativa de la población (de 93.351 habitantes en 1991 se ha pasado, en 2000, a 90.289), acompañada de un envejecimiento creciente de la población y de la confirmación de una natalidad baja; por otra parte, estas tendencias quedan mitigadas parcialmente por un aumento constante del fenómeno de la inmigración (en el año 2000 se registraron 2.363 inmigrantes, mientras que en 1991 se registraron 1.648).³

Por otra parte, en cuanto al aspecto económico, parece que la ciudad de Alessandria se caracteriza, de una manera todavía limitada, por los cambios habituales de las sociedades urbanas.

En realidad, se observa una tendencia al agotamiento del modelo industrial, la transacción hacia escenarios de atomización de las empresas y la orientación del tejido económico hacia el sector terciario. El índice de paro es del 5,8% (3,7% en el caso de los hombres y 9,1% en el caso de las mujeres), que está bastante por debajo de la media nacional.

En cambio, parece que no disminuye especialmente la oferta de plazas escolares, que además se ha visto mejorada por la apertura de una sede descentraliza-

3. Los países más representados son los siguientes: Marruecos (682), Albania (599), Rumanía (134), Serbia y Montenegro (110), China (110), Letonia (98), Rusia (95), Rep. Dominicana (78) y Túnez (72).

Estas características, que tienen su origen en la época preindustrial, hacen que las relaciones y los sentimientos de comunidad todavía regulen e influyan, en parte, en la vida de los ciudadanos.

«[...] yo siempre hago lo mismo: estoy en casa, salgo a comprar y a cobrar la pensión» (persona de edad avanzada).

«La vida en Alessandria es, en cierta manera, la de un gran pueblo en el que todo el mundo se conoce y en el que las relaciones humanas, la vida y la convivencia no son difíciles, sino que se ven facilitadas por este conocimiento» (sacerdote).

46 Las relaciones entre las personas sólo están caracterizadas parcialmente por la actitud individualista presente en las metrópolis, pero el anonimato no es habitual y, a menudo, en la vida cotidiana se tiene en cuenta y se utiliza este conocimiento.

Todos coinciden en definir Alessandria como una ciudad «a escala humana», un lugar donde se vive bien, donde no hay ritmos frenéticos y donde, por ello mismo, los problemas de los grandes centros urbanos ejercen menos presión y tienen menos presencia.

«La vida es más que tranquila, sin sobresaltos. Aquí nos conocemos casi todos; por la mañana nos decimos buenos días, cosa que no pasa en las grandes ciudades. Y eso es positivo» (farmacéutico).

«Como Alessandria es una ciudad a escala humana, no existen los problemas de las grandes ciudades, especialmente en el centro, y, además, todos nos conocemos más o menos» (miembro de la policía).

«Como es una ciudad de provincia, tiene todo lo bueno de este tipo de ciudad: no hay demasiado tráfico, la gente es menos neurótica, la vida es menos neurótica, todo es más tranquilo. Yo, que trabajo y me paseo por aquí, debo decir que me siento muy a gusto; mis colegas de otras ciudades me explican cosas terribles. Aquí se vive muy bien» (agente de comercio).

De todos modos, la tranquilidad y la dimensión de comunidad, que son elementos valorados positivamente y que caracterizan a la ciudad de Alessandria, también se ven, en parte, como elementos negativos de lentitud e inercia.

«No le veo ningún defecto; puede ser que, por el hecho de ser una ciudad de provincia, tan pequeña, sea el reverso de la moneda... es demasiado tranquila» (agente de comercio).

«Es una ciudad tranquila, donde se puede vivir bien, pero también es apagada y fría» (profesor).

Sobre todo, hay quejas de las pocas oportunidades que ofrece, tanto en lo que se refiere al trabajo como al tiempo libre.

«Ofrece poco, por no decir nada. De todas formas, la verdad es que soy bastante perezosa» (ama de casa).

«Aquí vivo bastante bien, nos conocemos todos pero no hay nada que hacer. La falta de oportunidades es el aspecto negativo más importante de la ciudad... No me parece que haya demasiadas posibilidades de trabajar y, además, si soy sincero, no me importaría irme de aquí... tal vez así encontraría un poco más de vida y volvería aquí para las fiestas o el fin de semana [...]» (estudiante).

«Yo aquí vivo bien, pero no hay distracciones ni siquiera en verano. Hay demasiada tranquilidad» (inmigrante).

«Para mí, el problema es que, como no hay ofertas de trabajo atractivas, cuando los jóvenes acaban de estudiar se van» (farmacéutico).

«Habría que aumentar los momentos de reunión, pero no sólo en el tiempo libre» (representante sindical).

De todas formas, la falta de iniciativas y la lentitud no se atribuyen únicamente a las entidades institucionales que dirigen la ciudad. Por el contrario, se reconoce el esfuerzo de la Administración por organizar iniciativas de asociacionismo y participación y de impulsar la zona.

«Al principio teníamos pocos momentos de encuentro, aunque últimamente se han llevado a cabo intentos de mejora (mercados de anticuarios, gastronómicos, etc.) que sirven para llenar y dar a conocer (más o menos) la ciudad» (representante sindical).

«[...] por ejemplo, he leído que el Ayuntamiento organiza veladas de cultura y música, pero yo no salgo; normalmente, por la noche no me muevo de casa. [...] También hay mercados de productos típicos algunos domingos, pero algunos comerciantes que tienen dependientes se quejan» (ama de casa).

«Hay un cierto entusiasmo. Parece como si quisiéramos salir de lo gris, de la monotonía, pero cuesta mucho» (representante de la oposición).

Ahora bien, parece que el auténtico freno es el carácter de los habitantes de la ciudad: conformista, cerrado, poco propenso a las novedades y a los cambios. Si nos basamos en las indicaciones aportadas por las matrices del contenido de las entrevistas, parece que éste es el elemento negativo más destacado por los entrevistados.

«No veo demasiados aspectos negativos, tal vez un avance demasiado lento del pensamiento, típico de los alessandrinos, poco propensos a las novedades, que a veces hace que perdamos trenes que no vuelven a pasar, pero tal vez ya estamos bien así» (representante de la Asociación de Comerciantes).

«Hay mucha desconfianza respecto de las novedades y los cambios» (mediador cultural).

«Desgraciadamente, los alessandrinos son conocidos por ser reacios a las novedades y difíciles de entusiasmar, pero si se les estimula adecuadamente tienen un nivel de participación que, aunque cuesta de arrancar, después toma impulso. Así pues, conociendo el carácter de los alessandrinos, si se organiza una actividad y se reciben pocas críticas, ya se puede considerar un buen resultado. La personalidad

de los alessandrinos se caracteriza por un enfoque desencantado de la vida que entra en conflicto con todo lo que sea innovador, todo aquello que implique transformaciones y movimiento y, al menos al principio, lo viven todo con un sentimiento de malestar» (representante de la coalición política gobernante).

«Alessandria se define como una ciudad gris y sus ciudadanos son introvertidos, criticones... y es verdad» (miembro de la policía).

«La ciudad tendría muchas posibilidades, pero los habitantes no van por buen camino: nunca están contentos de nada» (empleada).

Parece que ni la ciudad ni los ciudadanos tienen un deseo de emerger ni espíritu emprendedor.

«Desgraciadamente, nuestro ADN ya contiene esta cultura de pueblo cerrada, reservada, poco inclinada a reunirse y a iniciativas emprendedoras. A veces se trazan grandes proyectos que no llegan a realizarse» (representante de la oposición).

«Creo que esta actitud crítica, incluso desde el punto de vista comercial, ya se encuentra en el ADN de los alessandrinos. No son ni una cosa ni otra, no tienen la mentalidad emprendedora de los milaneses y ni siquiera son «de pueblo» como los de Turín» (empleada).

«Por otra parte, falta creatividad emprendedora. ¿Cuál es la marca de Alessandria? ¿Cuál es su especialidad? En Génova hacen un *panettone* muy bueno y *pesto*, en Turín hacen chocolate y *grisini* (bastoncitos de pan), en Milán hacen *risotto*... Alessandria no tiene ninguna especialidad, no se la conoce por nada en particular; ¡por algo debe de ser!» (representante sindical).

Desde el punto de vista económico, parece que Alessandria se resiente de ciertas problemáticas nacionales; ha visto cómo se redimensionaba notablemente su sector industrial y parece que la población no es lo bastante rápida y reactiva para afrontar con éxito estos cambios.

«Los alejandrinos se han dormido en los laureles, suponiendo que los hayan tenido en el pasado. Una empresa como la Borsalino, conocida en todo el mundo, ya casi no existe. Hace falta más empuje» (farmacéutico).

«En las previsiones y los temores del futuro de la ciudad, no se está muy lejos de los datos nacionales. Los problemas son la inserción en el mundo laboral, ya que nunca hemos tenido grandes industrias y ahora todavía menos» (representante de la coalición política gobernante).

No obstante, seguramente sí se detecta un cierto bienestar económico:

«Entre los elementos positivos hay que destacar que una parte importante de los ciudadanos no están nada mal, tienen unos buenos depósitos, unos buenos salarios y una segunda residencia en la costa o en la montaña» (sacerdote).

Pero también hay cierto miedo a que todo esto sea herencia del pasado, un recurso que, si no se alimenta pronto, morirá.

«Hay bienestar, pero los alessandrinos se han dormido en los laureles, viven del pasado y eso es peligroso [...]» (farmacéutico).

En cuanto al desarrollo futuro de la ciudad, no hay actitudes optimistas ni pesimistas. Se confía en las posibilidades de Alessandria y en su posición geográfica estratégica.

«Alessandria tiene una posición estratégica; gracias a su ubicación geográfica, puede combinar en su tejido un sistema de transportes, ya que está en el centro del triángulo industrial, y también un sistema industrial, ya que se dan las condiciones necesarias; no hay delincuencia, ni mafia (no estamos en el Sur) y está cerca de nudos de comunicación» (representante sindical).

«Estamos en pleno centro del valle del Po, tenemos un nudo ferroviario y de carreteras importante y, por ello, Alessandria podría florecer de nuevo» (representante de la Asociación de Comerciantes).

A pesar de todo, también hay miedo a que esto no sea suficiente a causa del escaso impulso emprendedor y a la incapacidad de la ciudad de hacerse atractiva.

«Somos un caso típico de las problemáticas nacionales: potencial no aprovechado» (representante sindical).

«El defecto que tenemos es que sólo miramos a Alessandria y no nos damos cuenta de que alrededor de ella puede haber realidades y ocasiones» (representante de la Asociación de Comerciantes).

«Según mi opinión, el problema hoy es que no se puede sobrevivir, una ciudad no puede mantenerse gracias a estándares limitados en el tiempo, necesita una chispa de fantasía. Las ciudades compiten, o sea, o destacan y se convierten en punto de referencia para el sector terciario, el comercio o la artesanía, o van decayendo. Tengo la impresión de que nosotros estamos en el segundo caso, ya que no hemos tenido nada que nos caracterice» (representante de la oposición).

Así pues, Alessandria se presenta como zona en evolución. Seguramente ya ha entrado en la fase de cambio económico postindustrial y parece que los ciudadanos, de un modo u otro, se están dando cuenta de ello.

«Somos testigos de una pérdida de población cada vez más importante, tanto por la baja natalidad, hecho común en todas las ciudades, como por las pocas ofertas de trabajo. Si pregunto a la gente el nombre de algún gran emprendedor de Alessandria, nadie sabe decirme ninguno. Aparte de Borsalino, que tiene una marca, o de Guala, que hace tapones, ¿hay alguien más? En el casco de Valentino Rossi dice AGV, pero eso también es una marca y no tiene continuidad. Alessandria era un polo mecánico, argentífero, químico... y ahora ya no es nada. No veo elementos

pujantes, aunque todavía hay un tejido de pequeñas y medianas empresas. A mí me parece que esto comporta otra cosa grave: un interés muy bajo por esta provincia» (representante sindical).

«Últimamente, Alessandria está cambiando, tanto en cuanto a las personas como en cuanto a los comercios. Hay dos carnicerías islámicas, restaurantes chinos y tiendas que sólo venden objetos chinos. Se está haciendo multiétnica, pero eso es difícil para nosotros, los alessandrinos» (representante de la Asociación de Comerciantes).

«Yo no recuerdo que haya habido nunca grandes cambios de la vida. Puede que haya más tiendas, e incluso grandes centros comerciales; hay un McDonald's y también hay muchos más extranjeros» (estudiante).

Todos reconocen y aprecian las transformaciones relacionadas con el aspecto exterior de la ciudad. Independientemente de las preferencias políticas, se valora positivamente el trabajo de los administradores.

En cuanto al tema de las transformaciones de la ciudad y de la relación entre pasado y presente, casi todos los entrevistados (11 de 15) destacan este cambio positivo.

«La ciudad es bonita; desde 1994 han llovido millones y se han hecho muchas cosas» (representante de la oposición).

«Desde que vivo aquí, el mayor cambio ha sido físico, relacionado con las reestructuraciones posteriores a la inundación; por lo demás, todo está igual» (profesor).

«En cuanto a la vida de cada día, se ha reorganizado el mobiliario urbano, que ha favorecido la aparición de nuevos lugares de reunión o a la mejora de los que estaban en malas condiciones. Los alessandrinos han vuelto a tomar posesión de la ciudad. A todo esto hay que añadir que, muy a menudo, se organizan manifestaciones comerciales, culturales y con una buena participación» (representante de la coalición política gobernante).

«El aspecto externo de la ciudad ha cambiado mucho: puentes, calles, la universidad y la recalificación de la parte más antigua del centro histórico; algunos palacios han vuelto a su máximo esplendor, muchos no se lo esperaban. Si mirásemos todo cuanto se ha hecho, sería absurdo lamentarse» (sacerdote).

«Yo trabajo en Alessandria desde 1993 y no he visto muchos cambios, excepto en cuanto al aspecto externo que, tras las inundaciones, ha mejorado muchísimo; también me parece que están haciendo otras muchas cosas» (agente de comercio).

«Estoy contenta del gobierno municipal, nuestra alcaldesa es una gran persona y, a diferencia del resto de administraciones, ha hecho muchas cosas; ha utilizado muy bien el dinero de las inundaciones: ha arreglado las calles, las escuelas, los jardines, los puentes, ha embellecido muchas plazas y no ha recibido consenso» (empleada).

«Sobre todo, ha cambiado la estética. Desde las inundaciones, nuestra alcaldesa, muy eficaz, ha hecho muchísimas cosas. Alessandria ha mejorado y, si muchos se quejan, es porque la gente nunca está contenta» (ama de casa).

Lo que no está tan claro, o cuesta más aceptar, son las transformaciones culturales que implica el hecho de pasar a una época de modernidad radical. Estamos ante una ciudad que se transforma, pero con inercias de interpretación por parte de los ciudadanos.

En general, no obstante, son más importantes las indicaciones sobre elementos positivos presentes en la ciudad que sobre situaciones problemáticas y negativas.

4.2.2 Riesgos y peligros sociales y naturales

Alessandria parece una ciudad tranquila y sus ciudadanos no tienen miedos o preocupaciones especiales.

«Una vida tranquila, segura; viviendo en Alessandria tengo sensación de seguridad. Una vida normal; ni fantástica ni mediocre. En general, es satisfactoria para quien se conforme con ella» (representante sindical).

«Vivo muy bien, no tengo ninguna percepción de peligro» (representante de la oposición).

«Vivo tranquila, nunca me ha pasado nada malo [...]» (inmigrante).

No parece que nadie tome medidas especiales; incluso hay gente que ni siquiera utiliza las medidas que se suelen adoptar cuando uno se aleja de los objetos de su propiedad.

«A veces dejo la puerta de casa abierta. Es una casa aislada, tiene una verja, tengo un perro que vigila y saluda a los que llegan, y nunca me ha pasado nada» (representante sindical).

«Dejo la moto abierta con el casco encima y nunca me la han robado [...]» (representante de la oposición).

«Me siento bastante seguro y por eso no tomo medidas especiales. Contra los robos, tanto en casa como en la tienda, cuando salgo voy directa a casa, etc.» (representante de la Asociación de Comerciantes).

Parece incluso que las categorías que suelen considerarse víctimas privilegiadas de los actos violentos y delictivos, mujeres y tercera edad, no se ven demasiado afectados por este problema, sino que viven y utilizan toda la ciudad y a cualquier hora.

«Alessandria es una ciudad tranquila; las mujeres pasean tranquilamente incluso de noche; ninguna amiga mía me ha pedido nunca que la acompañara porque tuviera miedo» (representante de la oposición).

«Yo vivo sola, aunque mis hijos y sobrinos siempre están por aquí; en casa me siento tranquila y tampoco tengo problemas en la calle. Si alguien te molesta, basta con alejarse. Todavía estamos bastante tranquilos. En Alessandria se vive bien» (persona de edad avanzada).

«Por Alessandria, incluso se pueden pasear las mujeres de noche. No hay problemas» (agente de comercio).

Efectivamente, parece que no hay problemas evidentes de delincuencia, sobre todo vividos y explicados en primera persona.

«El momento en que tengo más miedo es cuando voy a cobrar la pensión, porque he oído muchos casos de personas a quienes les han robado. Gracias a Dios, a mí nunca me ha pasado nada» (persona de edad avanzada).

«La verdad es que nunca me he encontrado en situaciones peligrosas y, afortunadamente, nunca he sufrido robos ni cosas por el estilo» (agente de comercio).

Así pues, no parece que ningún lugar despierte un miedo especial, excepto los que llevan la etiqueta de la típica zona que genera inseguridad. Se trata especialmente de las zonas periféricas, las que tienen menos vigilancia y que están menos cuidadas, con una presencia importante de extranjeros, una gran densidad de movilidad y de posibilidad de desplazamiento.

«Sí, hay barrios un poco peligrosos por la periferia; son las zonas donde viven los extracomunitarios, con viviendas populares vacías, que esperan una reestructuración y por donde es mejor no pasar» (empleada).

«Teniendo en cuenta que ya estamos en el año 2000, no pasa nada importante en ningún lugar en comparación con lo que sucede en otras ciudades, aunque dicen que por la noche hay traficantes en los jardines que hay al lado de la estación» (farmacéutico).

«Creo que la gente tiene miedo de determinadas personas que se reúnen en los jardines públicos, alrededor de la estación, sobre todo jóvenes, algunos de ellos toxicómanos. A los alessandrinos les da miedo pasar por estas zonas. La percepción es ésta» (representante de la oposición).

«No hay zonas peligrosas, aunque en los nuevos barrios dormitorio hay más riesgos. También se dice que, por la noche, en los jardines de hay delante de la estación... pero no sé...» (representante de la Asociación de Comerciantes).

«Algunas partes del centro histórico que todavía no se han restaurado, donde viven los extracomunitarios, así como algunas zonas periféricas populares no demasiado cuidadas y los jardines públicos que hay delante de la estación, que todavía no están demasiado iluminados. Yo paso por allí tranquilamente y nunca he tenido problemas, pero sé que las chicas no van» (representante de la coalición política gobernante).

«Peligros, no. Lo que pasa es que hay tres o cuatro calles del barrio Cristo por donde más vale no pasearse mucho. Viven las familias de gente que está en arresto domiciliario, chicos que han salido del reformatorio. Por tanto, por la noche las calles son peligrosas. Es un barrio donde vive gente que no se puede permitir un piso en otro lugar. Es realmente peligroso» (estudiante).

«Hay determinadas zonas de la periferia a las que más vale no ir; al menos eso es lo que dicen... Pero no hay ningún otro peligro. Tal vez los días de mercado, cuan-

do hay más gente en la ciudad, hay que estar más atento, ya que hay más confusión [...]» (ama de casa).

Las preocupaciones más importantes están relacionadas, en principio, con la pequeña delincuencia, que se considera que tiene un nivel aceptable en comparación con la de otras ciudades, pero que está en crecimiento continuo, y las «molestias», aunque no acaben en delito o en actos de vandalismo.

«Los hurtos habituales, el tirón del bolso, pero son relativos en comparación con lo que oigo decir. Alessandria es tranquila» (farmacéutico).

«El peligro que siento, también como comerciante, es la pequeña delincuencia. Vivo en la periferia, en una casa aislada, y a veces pienso en este tema... Ahora se oye decir cosas y es mejor estar protegido de más que de menos» (representante de la Asociación de Comerciantes).

«Preocupa la pequeña delincuencia, con la que te puedes encontrar cualquier día, mientras que no hay delincuencia a gran escala ni blanqueo de dinero. Hay preocupación por los robos, los tirones de bolso, sobre todo en zonas situadas alrededor de la ciudad» (representante de la coalición política gobernante).

«El malestar del ciudadano alessandrino está provocado por las bromas pesadas que rayan la ilegalidad, hechas por grupos de jóvenes... Te rayan el coche, pegan fuego al contenedor de delante de casa... No se trata de delitos, pero molestan mucho a la gente» (representante sindical).

«Parece, sin embargo, que hay un peligro que siempre afecta más a los ciudadanos: el robo de coches. Cada vez hay más casos» (profesor).

«[...] la pequeña delincuencia va en aumento, sobre todo los robos, y no tanto los tirones de bolso. También empieza a haber atracos» (miembro de la policía).

«Como ya he dicho, el único peligro importante pueden ser los robos en casas, y hablo de peligro más que de riesgo porque, aunque le hacemos frente con toda una serie de medios (antirrobos, etc.) no siempre podemos vencerlos... Si no... No sabríamos» (sacerdote).

También suscitan un cierto temor los problemas ambientales relacionados básicamente con la contaminación y el tráfico urbano, que parece que afectan a la habilidad, la calidad del medio ambiente, tanto a ojos de los ciudadanos como de las personas que visitan Alessandria por motivos diversos. Especialmente, la gente se lamenta de la falta de aparcamiento, del ruido que hacen los medios de transporte y de las dificultades para entrar y salir de la ciudad en determinadas horas.

«Hablando de riesgos, me viene a la memoria la cuestión de las vías urbanas, especialmente el problema de entrar a la ciudad en coche» (agente de comercio).

«En Alessandria, de hecho, hay problemas de tráfico que, a mi parecer, están mal gestionados desde el punto de vista del conductor. Hay una zona para peatones muy grande y no hay aparcamientos» (empleada).

«Ni siquiera riesgos. Me arriesgo a encontrar un poco de tráfico a determinadas horas, sobre todo para entrar a la ciudad» (farmacéutico).

«Yo hablaría, sobre todo, de riesgos ambientales en la zona de la Frascchetta, donde está la Montedison y otros centros industriales de diferentes tamaños» (representante de la coalición política gobernante).

«Más que peligros naturales, yo hablaría de peligros ambientales: respirar todo lo que respiramos» (ama de casa).

«Sí, tal vez me siento más en peligro en relación con el medio ambiente. Hay peligros evidentes y subyacentes. Seguramente son los mismos que en el resto de ciudades industriales: un exceso de consumo, uso del propio coche, compra de muchos bienes, mucha producción de papel, plástico, basuras, falta de cultura del reciclaje» (representante sindical).

«El aspecto negativo más importante está vinculado al problema del aparcamiento, que prácticamente no lo hay» (miembro de la policía).

«Tal vez otro problema de la ciudad está relacionado con la circulación. Los conductores tienen muy mala educación» (sacerdote).

Finalmente, también preocupa «contagiarse» de cuanto viene de fuera; la posibilidad de perder la tranquilidad y las condiciones de vida y relaciones que aún existen a pesar de los cambios y las transformaciones que hay en la actualidad. Los alessandrinos tienen tendencia a manifestar actitudes de tipo defensivo, proteccionista y de desconfianza ante todo lo nuevo o diferente.

«No parece que la ciudad sea demasiado acogedora [para los inmigrantes], la gente los tolera, pero no los acoge. Se adaptan, encuentran trabajos marginales, los toleran, pero esta aceptación no tiene un grado demasiado alto» (profesor).

«No ha habido problemas importantes, pero cuando hay aceleraciones rápidas de los movimientos migratorios, aunque no haya motivo, aumenta la preocupación» (representante de la coalición política gobernante).

«Por tanto, diría que [los inmigrantes], en general, no están bien vistos, sobre todo entre los jóvenes. Tal vez la gente mayor tiene más experiencia, les temen y punto; en cambio, los jóvenes los menosprecian y les ofenden, se meten con ellos y se divierten molestándoles. La gente mayor les teme, les da dinero, tienen más miedo» (estudiante).

«¿Sabe qué piensan los alessandrinos de los inmigrantes? Si trabajan para ellos en casa, les dicen que son buenos, si no, les dicen que son pesados y pedantes. Hablo por experiencia» (sacerdote).

«En efecto, los inmigrantes no están bien vistos, sobre todo entre los jóvenes. Es la manera de ser de los alessandrinos. A mí, que no he nacido en Alessandria, me ha costado integrarme en determinados círculos tan tranquilos como el gimnasio, o sea que imagínese cómo les debe costar a ellos, que aún son más diferentes de los habitantes autóctonos [...]» (agente de comercio).

«El inmigrante va por oleadas: primero los marroquíes, luego los tunecinos, después los albaneses, pero todo el mundo conoce a extracomunitarios que trabajan en una fábrica o una explotación agrícola, y eso les tranquiliza. Al principio dan miedo» (representante de la oposición).

En cuanto a la dimensión estrictamente ambiental, el peligro que se considera más relevante, aparte de la contaminación, parece que es el río, aunque hay diferentes grados de preocupación según se hayan sufrido más o menos los efectos desastrosos de la inundación pasada.

«No me parece que haya preocupaciones especiales... Tal vez el río, pero depende del barrio donde vivas, si vives cerca o no [...]» (profesor).

«El río siempre ha sido un elemento de preocupación y continúa siéndolo para todos los afectados por la inundación; en cambio, para el resto de ciudadanos sólo es una preocupación ocasional, en los momentos críticos, cuando hay riadas» (representante de la coalición política gobernante).

«De todas formas, el miedo al río aparece cuando llueve durante muchos días, sobre todo en el caso de las personas que se han visto afectadas, que están en alerta» (miembro de la policía).

«El único riesgo que me viene a la cabeza es el Tanaro. Los momentos de pánico siempre los ha provocado el río. Ahora, a diferencia de antes de la inundación, hay miedo» (agente de comercio).

«Al que le ha atacado el agua está más alerta. Yo fui una víctima, me acuerdo perfectamente, y tenía mucho miedo» (representante de la Asociación de Comerciantes).

No obstante, la inundación se considera un capítulo extraordinario y difícilmente repetible, y también por este motivo la gente está contenta y confía en las obras realizadas para mejorar el curso del agua.

«Será difícil que vuelva a pasar después de las obras que hemos hecho y que continuamos haciendo, o sea que... Habrá muchos menos riesgos y peligros» (representante de la coalición política gobernante).

«El Tanaro a veces crea dificultades con las riadas, pero gracias a las obras que se han hecho y con los nuevos puentes, no tendría que haber más problemas» (miembro de la policía).

«No creo que se repita la inundación ni el terremoto, al menos no con una fuerza preocupante» (estudiante).

«Sí, me preocupo cuando llueve muchos días seguidos, pero las obras que se han hecho (puentes, limpieza del cauce del río) me han dejado más tranquilo. Yo tengo más riesgo, ya que vivo cerca del río, pero tampoco es un riesgo excesivo» (sacerdote).

«No creo que vuelva a pasar, y hay mucha gente que piensa como yo. Aun así, este acontecimiento nos condiciona, al menos ahora mismo, ya que, como he dicho, cuando llueve muchos días seguidos nos alarmamos y existe el peligro de que cambien nuestras costumbres. Así pues, es mejor alarmarse que estar tranquilos y después...» (agente de comercio).

«La inundación fue un peligro, pero sólo ha pasado una vez y no se había vivido una situación como ésta desde hacía cien años» (farmacéutico).

«Yo acababa de llegar cuando hubo la inundación. Tuve mucho miedo, pero todo el mundo dice que fue un caso excepcional, o sea que estoy convencido de

que será bastante difícil que vuelva a haber un desastre como éste. Se han hecho muchas obras en aquella zona y todavía se están haciendo» (mediador cultural).

«[...] lo sé, hubo la inundación, pero ha sido un acontecimiento extraordinario. Es verdad que cuando llueve de esta manera durante muchos días estamos alerta, pero es porque la herida todavía está relativamente fresca, y de aquí a un tiempo ya no nos acordaremos de nada» (ama de casa).

En general, pues, la percepción de inseguridad que se puede manifestar, aunque no siempre se declare abiertamente, no parece que proceda de datos o acontecimientos objetivos, sino de la incertidumbre y las modificaciones causadas por las rápidas transformaciones económicas, sociales y culturales que afectan inevitablemente a esta ciudad.

4.2.3 *Las fuentes de información y reacción ante la realidad percibida*

En cuanto a la maneras y los medios a través de los cuales se transmiten las informaciones y los comunicados de acontecimientos negativos y de los delitos que se producen en la ciudad, parece que las modalidades de conocimiento indirecto de los fenómenos que se exponen a continuación son fundamentales y comunes para todos los entrevistados:

a) *Las experiencias (verdaderas o falsas) de los otros*

«Las cosas que sabemos a través de la televisión o de otras personas que han oído o visto algo, de todas formas, las cojo con pinzas. En Alessandria, una cosa sin importancia se convierte en una cuestión de estado. Hay muchas personas que hacen correr la voz... Los alessandrinos somos más bien cerrados y recelosos, pero la ciudad es pequeña y nos conocemos casi todos» (ama de casa).

«Los periódicos y la televisión tienen un papel fundamental, sobre todo los locales, pero también es fundamental «hablar». Es como si viviéramos en un pueblo, nos encontramos el domingo por la mañana en la plaza y lo comentamos todo, y a menudo es como si nos convenciéramos a nosotros mismos de que hay problemas» (miembro de la policía).

b) *Comentarios de boca a oreja, rumores y habladurías que se oyen en la calle*

«Mi tienda está en el centro, o sea que a menudo la gente que entra me cuenta qué pasa. Pocas veces leo una noticia en el diario sin haberla oído antes» (farmacéutico).

«A menudo me lo explican y lo leo en el diario, aunque, en una ciudad tan pequeña, la publicación de una noticia ya conocida es una simple confirmación» (sacerdote).

«Como vivo en contacto con la ciudad, me explican las noticias en primera persona. Por ejemplo: me enteré del robo del otro día en la calle Roma el día siguiente» (representante de la Asociación de Comerciantes).

c) *Las informaciones difundidas por los medios de comunicación —especialmente los locales—, prensa escrita y televisión son muy seguidas por la población, que las considera muy útiles*

«Los medios de comunicación también son importantes. Alessandria tiene dos diarios que hablan de los asuntos locales, tiene una publicación trisemanal, dos cadenas de televisión con cobertura constante del territorio, y, por eso, hay mucha información y la gente la sigue mucho, más que las emisiones nacionales. Nos gusta saber qué pasa aquí; lo que pasa en Roma más bien es palabrería [...]» (representante de la Asociación de Comerciantes).

«Oigo cosas y luego las leo en los periódicos y, sobre todo, antes de ir a trabajar, veo el telediario en *Telecity*» (inmigrante).

«Sobre todo mediante los diarios, la prensa local. No veo peligros ni nada que los indique, pero luego descubres que sí los hay y que estás más sobre aviso, vigilas cuando pasas por los lugares indicados o cuando te encuentras en las situaciones indicadas» (profesor).

«Leo dos diarios: *Piccolo* y *Stampa*, y veo *Telecity*, así lo sé todo» (persona de edad avanzada).

Así pues, el problema de la seguridad no parece que preocupe especialmente a la población de Alessandria, aunque se manifiesta y crece un cierto malestar que hace que muchos expresen su disgusto y las nuevas necesidades. Hay varias explicaciones, sobre todo en cuanto a las acciones que puede llevar a cabo la Administración pública.

Algunas personas creen que no es necesario ningún tipo de intervención, teniendo en cuenta el buen nivel de habitabilidad de la ciudad y la presencia suficiente de fuerzas del orden.

«La llegada de esta Administración ha tenido aspectos positivos que podemos observar no sólo en el aspecto físico de la ciudad, sino también en la presencia de policías municipales, que hacen más rondas. Así va bien. En Alessandria se vive bien y estamos tranquilos. Los alessandrinos somos tranquilos y los delitos que hay son esporádicos» (farmacéutico).

«Qué se le va a hacer... Más en la línea habitual... Como se vive en Alessandria, no se vive en otros sitios» (ama de casa).

«No hay problemas específicos ni importantes como para tener que adoptar medidas especiales. Se pueden controlar más las zonas, pero con normalidad: no hace falta una presencia continua y persistente. Serían medidas con unos costos excesivos e innecesarios» (profesor).

«Los servicios policiales ya tienen bastante presencia y controlan las personas que podrían causar problemas. Así ya va bien» (empleada).

Otras personas creen que habría que regular la llegada de ciudadanos extracomunitarios.

«Habría que encontrar la manera de que entraran menos inmigrantes. No hay problemas relacionados con los ciudadanos italianos o alessandrinos» (estudiante).

Mucha gente cree que es fundamental la presencia de la policía municipal, la figura del vigilante de barrio, con el doble papel de controlador «sancionador» y controlador «confidente», a fin de asumir, por una parte, las actuaciones de inspección, control y sanción, y, por otra, las actitudes tranquilizadoras, de ayuda, informativas y de referencia.

«Los comerciantes hemos hecho dos peticiones: un vigilante de barrio que nos conozca a nosotros, los comerciantes, y a los habitantes, que sepa cómo vivimos y cómo nos comportamos, de modo que pueda captar si hay personas con malas intenciones, y, haciendo un esfuerzo económico, instalar dispositivos de seguridad relacionados con el 113. Me parece que la idea del vigilante de barrio, por lo que he oído, es una idea bien acogida por todos los ciudadanos... Y, a mi parecer, en determinados casos hay que actuar con fuerza para desanimar las acciones futuras» (representante de la Asociación de Comerciantes).

«Hay mucho control y presencia de los cuerpos policiales, que se coordinan entre ellos. Sobre todo, la policía municipal es muy activa y, por eso, el control del territorio se hace de manera puntual. Esperamos, pues, que aumente y que se lleve a cabo el proyecto de sacar a los hombres de la oficina para llevarlos a la calle y que hagan el control» (representante de la coalición política gobernante).

«Ahora bien, hay que controlar más, tener más presencia en la calle, tal vez mediante los vigilantes de barrio; hay que observar y señalar a las personas sospechosas. La gente estaría contenta con esta figura, que siempre estaría presente y a la que se podría recurrir si pasara cualquier cosa» (miembro de la policía).

«Muchas personas hablan del vigilante de barrio... Sí, seguramente no haría ningún mal e incluso podría ser una idea útil para conocer la realidad de la vida y del barrio, ya que se daría cuenta en seguida de las necesidades. También me parece una buena iniciativa aproximar los auxiliares a los vigilantes; todos están preparados y son muy amables, también se puede hablar con ellos...» (agente de comercio).

En fin, parece que es útil indicar la necesidad de actuar de forma preventiva sobre los elementos de carácter social para disminuir el sentimiento de inseguridad.

«La inseguridad es fruto de muchas cosas: la delincuencia sentida en la propia piel (no es el caso de Alessandria), la falta de referencias morales, personales, de conocimiento, el miedo a encontrarse mal en casa, la imposibilidad de moverse. Esta última falta es la más grave y urgente. En esta ciudad hay que invertir en servicios sociales, teniendo en cuenta los datos demográficos que anuncian la disminución de los nacimientos y el aumento de la franja de la mediana edad... Hay que elegir: tener más asistentes sociales, activar el voluntariado (que es un patrimonio que ya existe)... eso reduciría la inseguridad. No son los vigilantes de barrio y el aumento de la fuerza pública los que tienen que aumentar la seguridad en una ciudad como Alessandria. La inseguridad es una inseguridad intrínseca, de personas que están solas y tienen problemas» (representante sindical).

«La idea es que la propia ciudad haga proyectos, no en términos de represión sino de actuación sobre la percepción de la seguridad, que actúe primero en términos de tipos sociales, del mobiliario urbano, de la participación, temas que el alcalde

pueda seguir... Armar a las personas no resuelve nada e, incluso, aumenta la sensación de miedo. Si me encuentro a dos personas armadas, tendré más miedo» (representante de la oposición).

Así pues, tras observar las indicaciones con que se ha obtenido una matriz del contenido de las entrevistas (es decir, la exposición de forma sistemática y sinóptica de los elementos clave que han aparecido durante las conversaciones), es evidente que, entre los elementos citados en todos los temas tratados, han tenido más respuesta los aspectos positivos, relativos a una satisfacción de las condiciones y la situación de la ciudad, que los negativos, vinculados a problemáticas y sentimientos de inseguridad.

5. LA INVESTIGACIÓN MEDIANTE EL ANÁLISIS POSICIONAL

5.1 Metodología

La segunda parte de la investigación se concentra en observar la necesidad de encontrar informaciones de fuentes directas, basadas en la observación de comportamientos, presencias, frecuentación de lugares que tengan relación con la percepción de los riesgos y peligros.

Partiendo de la hipótesis de que, en la elección de una posición, en un contexto espacial, los sujetos son estimulados por motivaciones concretas, la finalidad de esta parte de la investigación consiste en verificar y valorar la relevancia de:

- la presencia de situaciones peligrosas o de riesgo,
- las personas consideradas «peligrosas» (nómadas, clandestinos, vagabundos, gente sin domicilio fijo, enfermos mentales, toxicómanos, *punks* con perros, bandas juveniles, etc.),
- lugares donde son habituales los delitos o situaciones peligrosas.

La encuesta ha sido realizada por agentes de la policía municipal, basándose en una ficha de encuesta elaborada por el equipo de investigación, de acuerdo con la entidad que la había encargado y con el asesor para la seguridad del Ayuntamiento de Alessandria. La encuesta fue precedida por un curso formativo breve, durante el cual los agentes elegidos por la entidad cliente recibieron información sobre las finalidades y el contenido de toda la investigación, indicaciones sobre la metodología adoptada e información técnica sobre la elaboración de una ficha de encuesta y el uso que se tenía que hacer de ella. Se ha demostrado que la participación en este tipo de actividad es excelente. La petición de poder añadir libremente observaciones y comentarios en la ficha ha sido captada por algunos agentes, que nos han dado explicaciones complementarias muy interesantes.

La ficha preveía la compilación de informaciones sobre el lugar y el momento de la encuesta, la presencia de individuos en la zona estudiada y su actitud, así como indicaciones sobre el ambiente físico en el cual se realizaba la observación,

prestando una atención especial al estado del mobiliario urbano. Este último punto se considera un indicador significativo en dos aspectos: por una parte, los posibles daños al mobiliario urbano pueden denotar episodios de malestar social, mientras que, por otra parte, el buen mantenimiento y eficiencia de otros elementos del mobiliario urbano (como las alcantarillas, por ejemplo) pueden tener una importancia significativa en la prevención de daños relacionados con acontecimientos naturales (por ejemplo: inundaciones).

Atendiendo a la relevancia que hay que conceder a la dimensión cronotópica, es decir, a la distinta distribución de los individuos y del disfrute según la hora del día y el día de la semana, se decidió hacer las encuestas en 18 barrios representativos de los diferentes aspectos de la ciudad, de día y de noche, en un día laborable y en uno festivo, así como en días de mercado en el barrio donde se lleva a cabo esta actividad.

En cada barrio se han hecho tres encuestas: en el punto con más afluencia, en diversos momentos del día y en diversos momentos de la semana.

Las encuestas se han hecho en estos horarios: la primera, de las 6 h a las 20 h en un día laborable; la segunda, de las 20 h a las 6 h, para tener indicaciones relativas a la tarde y la madrugada, y la tercera de 6 h a 20 h en un día festivo.⁵

5.2 Los resultados del análisis posicional

Las conclusiones que podemos extraer de esta segunda encuesta confirman plenamente la imagen de la ciudad de Alessandria y las indicaciones sobre la cuestión de la seguridad sugeridas anteriormente en el análisis realizado mediante las entrevistas semiestructuradas.

Alessandria vuelve a aparecer como una realidad con diferentes suburbios, algunos de ellos aún con carácter agrícola, que no se puede asimilar del todo a los grandes centros urbanos.

Estamos ante una ciudad mediana, donde la dimensión no es el único elemento suficiente para determinar la permanencia de las actitudes y los estilos de vida propios de las sociedades de tipo tradicional.

De hecho, la población muestra un cierto conformismo con la idea de conservar determinados referentes, en lugar de abrirse a las novedades y a las diferencias que, sin embargo, tampoco se rechazan por completo, sino que se observan con cierta desconfianza.

Como confirmación de esta presencia todavía notable de tiempos y estilos de vida «de comunidad», se pueden observar las indicaciones que incluyen las fichas de encuesta recopiladas en los diferentes barrios, en las cuales, en todas las zonas analizadas, el número de personas más importante en la calle se registra en los días de fiesta y, especialmente, en las plazas, delante de las iglesias, de los bares, en locales, en todos los lugares privilegiados de socialización.

5. En el barrio del centro se han hecho más encuestas para cada momento del día y de la semana. En la restitución de los datos y los análisis correspondientes se ha considerado una sola encuesta para cada «momento» elegido, en el sentido de que las indicaciones proporcionadas por otra encuestas no sugerían elementos nuevos o adicionales.

En cuanto al problema de la seguridad, en ningún barrio, en ningún momento del día ni de la semana, se han registrado personas que estuvieran cometiendo un delito ni en actitud sospechosa.

En los casos en los que se ha detectado la presencia de individuos pertenecientes a las categorías que se suelen considerar entorpecedoras para el sentimiento de seguridad de los ciudadanos, se trata de grupos pequeños, con actitudes totalmente tranquilas y que, a menudo, comparten el mismo ámbito espacial con personas que se consideran «normales» (amas de casa, familias, tercera edad, personas que pasan por la calle y van a la ciudad para divertirse o por necesidades propias).

No se han registrado problemas ni por la tarde ni por la noche, sino que, incluso, sorprende favorablemente el número de personas que hay en la calle.⁶

Estas mismas indicaciones positivas se podrían aplicar a las encuestas hechas en los días de mercado. De hecho, a pesar del gran número de personas presentes y de la inevitable confusión que hay en lugares con mucha gente, no se han manifestado situaciones problemáticas, como había indicado uno de los entrevistados de la encuesta anterior. Esto hace suponer que los acontecimientos negativos se producen de forma ocasional y esporádica.

Basándonos en las indicaciones aportadas por los encuestadores mediante las notas que hay en cada ficha, parece que los problemas reales más habituales y evidentes tienen más relación con actos incívicos que con delitos propiamente dichos. Por ejemplo, las molestias que ocasionan a la tranquilidad pública los grupos de jóvenes que hacen ruido y alborotan o abusan de un uso impropio de motos y coches; el malestar que provoca la gente que pasea el perro sin bozal ni correa o, lo que es peor, el peligro causado por ciclistas que circulan en dirección contraria o sin luces por la noche.

En cambio, en cuanto a las condiciones del contexto espacial en el cual se llevan a cabo las observaciones, se han indicado muy pocas problemáticas o negligencia del mobiliario urbano.

El espacio como recurso o vínculo de la actuación no parece que sea un elemento determinante en la contribución a la alimentación del sentimiento de inseguridad en la ciudad. Como afirmación de todo lo que ha surgido en las entrevistas, se han realizado muchas obras de rehabilitación y embellecimiento, y por ello las zonas están, más o menos, en buen estado.

Sólo en algunos lugares se registran situaciones de negligencia, que suelen estar causadas por grafitos o escritos en los bancos, las cabinas telefónicas, las paredes o el abandono y el cambio de determinados locales o estructuras (por ejemplo, los baños públicos).

Así pues, no parece que los niveles objetivos del peligro y de la negligencia del mobiliario urbano sean, en este contexto ciudadano, elementos fundamentales para la determinación del sentimiento de inseguridad.

6. De todas formas, conviene recordar que la encuesta se ha realizado en el periodo estival.

6. CONCLUSIONES

Las investigaciones realizadas confirman plenamente la imagen de Alessandria como ciudad tranquila y «amable» en el plano social para todas las franjas de edad y ambos sexos, con estilos de vida y actitudes mentales muy conformistas con las consecuencias positivas y negativas correspondientes.

La ciudad está cambiando y evolucionando hacia una fase postindustrial. Parece que los ciudadanos se dan cuenta más o menos de este cambio socio-económico y que introducen los aspectos de incertidumbre y ansiedad que suelen estar relacionados con un cambio que, por otra parte, se acepta como inevitable. En cambio, están menos claras —o al menos cuesta más asimilarlas— las transformaciones culturales lógicas del paso a una modernidad «radical», es decir, a una situación donde todas las características de la modernidad se exageran hasta el punto de que pueden llegar a ser irreconocibles. Estamos ante una ciudad que se transforma, pero que tiene inercias de lectura por parte de los ciudadanos.

Ahora bien, la transformación física del aspecto exterior que se está llevando a cabo en la ciudad es reconocida y apreciada por todos. Independientemente de las preferencias políticas, se valora positivamente el trabajo de la Administración.

En cuanto al desarrollo futuro de la ciudad, hay actitudes de cautela, neutrales, ni demasiado optimistas ni demasiado pesimistas. Se confía en el potencial de Alessandria, en su posición geográfica estratégica, pero se teme un cierto estatis-mo por parte de muchos alessandrinos y su limitado espíritu emprendedor.

La ciudad se considera habitable y tranquila, diferente de las metrópolis, cuya atracción es motivo de temor.

Las preocupaciones más importantes se refieren a:

- la pequeña delincuencia (robos en las casas),
- el tráfico,
- la contaminación,
- el «contagio» de lo que viene de afuera,
- la presencia de inmigrantes clandestinos o que malviven en la ciudad,
- la posibilidad de perder las condiciones actuales de tranquilidad a causa de las transformaciones económicas o sociales.

Es interesante observar las dos tendencias que, en cierta medida, son antitéticas: mientras que, por una parte, la percepción social de los riesgos vinculados a la presencia de conductas desviadoras parece estar equilibrada e intenta no dar una importancia desproporcionada a los posibles acontecimientos negativos, por otra parte hay un temor difuso relativo a *todo lo que puede pasar*. Para sintetizar al máximo esta situación, podríamos decir que tiene más presencia la petición de prevención que la denuncia de daños.

En la transmisión de las informaciones, el tradicional «de boca en boca» y los medios de comunicación tienen un papel fundamental, sobre todo en su dimensión regional.

En el ámbito puramente ambiental, el peligro que se considera más importan-

te (aparte de la contaminación) es el río Tanaro, sobre todo para los que han sufrido daños en la reciente inundación, aunque este fenómeno se considera extraordinario y casi irrepetible.

Desde este punto de vista, es interesante observar cómo se ha difundido la falta de capacidad de relación entre causa y efecto de un fenómeno: por ejemplo, comprobamos la verificación de un fenómeno de subsidencia, es decir: el terreno se hunde, pero nadie se pregunta por qué. Además, la percepción (tal vez formada sobre experiencias y convicciones propias y, posiblemente, inducida) de las causas de un acontecimiento natural suele ser simplista —como en el caso de la atribución de la inundación a la presencia de puentes con arcadas demasiado bajas—, como, en muchos casos, las soluciones que se proponen (levantar los puentes). Con mucha frecuencia aparece una visión episódica, limitada en el espacio y el tiempo y circunscrita al acontecimiento en cuestión, en virtud de la cual, por ejemplo, la gente se preocupa cuando llueve en la ciudad, sin pensar que la causa de la inundación, en realidad, está relacionada con las precipitaciones que caen en las montañas. Asimismo, falla la percepción de las diferencias entre peligrosidad y riesgo, y, por lo que respecta a este último, entre riesgo directo e indirecto. En pocas palabras, parece que lo más importante es la preocupación por los problemas a corto plazo, como el tráfico, mientras que la preocupación por fenómenos globales es mínima o nula porque no son fácilmente perceptibles a escala humana, ya que se sitúan a una escala superior a la «memoria humana».

Como ya hemos dicho en varias ocasiones, parece que Alessandria disfruta de una situación de tranquilidad y serenidad envidiable, sobre todo si la comparamos con otras ciudades de las mismas dimensiones situadas en otras zonas del país. Por otra parte, está claro que, en situaciones similares, incluso los acontecimientos más modestos tienen una gran relevancia: el robo de una casa, que en otro sitio se consideraría un riesgo habitual y casi aceptable, se considera un hecho impresionante en este contexto donde sólo muy ocasionalmente se dan casos graves.

Además, se puede observar el modo en que se ha difundido entre los habitantes la conciencia de vivir en un lugar cuya calidad formal y calidad de vida social urbana se quieren preservar. De la primera consideración derivan las peticiones de cuidado del ambiente físico (construido y natural) y la atención a los aspectos de mantenimiento; de la segunda derivan las peticiones de control social, de prevención y protección, de acuerdo con la atmósfera de centro de referencia de un territorio que todavía es mayoritariamente rural, sobre todo en las vivencias individuales y en los estilos de conducta. El grado de satisfacción manifestado en relación con la figura del agente de barrio se podría incluir en este grupo de consideraciones.

En cuanto a la construcción de la percepción social de los acontecimientos sociales y naturales, de la que se deriva en gran parte el sentimiento de inseguridad, la situación de Alessandria se podría resumir así, esquemáticamente:

- la percepción de la calidad de vida y la seguridad urbanas son bastante precisas: la ciudad es tranquila y acogedora y se percibe como tal;
- los temores manifestados tienen que ver con la posibilidad de perder estos privilegios; en este sentido, se aprecia la incumbencia de los cambios socio-económicos relevantes (como podría ser la transformación del empleo), pero

sobre todo se da importancia a los resultados cotidianos (llegada de inmigrantes para cubrir lugares de trabajo que no aceptan los autóctonos);

- la percepción de las innovaciones presentes o futuras está cargada de esperas negativas, en parte a causa de la poca conciencia de los fenómenos que tienen lugar;
- asimismo, la percepción de los riesgos ambientales parece estar relacionada con valoraciones empáticas y, a menudo, está lejos de una valoración correcta de los peligros reales.

Estas conclusiones indican la importancia de activar intervenciones pensadas para concienciar a los ciudadanos en relación con el mundo que les rodea y que, al mismo tiempo, podría implicar más participación en las decisiones de la Administración, tanto en las propuestas como para manifestar su oposición. También podría ser útil una educación más precisa para conseguir conductas «ecocompatibles», es decir, una educación ambiental aplicada, con demostraciones del ciclo causa-efecto de cualquier acción que afecte a la zona, como, por ejemplo, conseguir dominar el concepto costos/beneficios.

Para resumir en una frase los resultados del trabajo de campo, podríamos decir que Alessandria se beneficiaría de la prevención y el conocimiento, es decir, por una parte, del desarrollo de todas las acciones pensadas para contener o impedir las conductas desviadoras o delictivas, con el objetivo de reforzar y mejorar el sentimiento de seguridad, y, por otra parte, del aumento de informaciones precisas pensadas para mejorar la relación con el ambiente natural y el construido, no sólo desde el punto de vista de la protección civil, sino también desde un punto de vista más amplio de apoyo al desarrollo en una época de rápidas transformaciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERGER, P.; LUCKMAN, T. *The social construction of Reality*. Nueva York: Doubleday & Company Inc., 1966.
- FAUQUE, R. «Perception de la ville et imaginaire urbain». *Espaces et Sociétés*, 16, 1975, p. 63-76.
- GALIMBERTI, U. *Dizionario di psicologia*. Turin: Garzanti, 1992.
- GAZZOLA, A. *Genova: dinamiche urbane e devianza*. Milán: Unicopli, 1982.
- GAZZOLA, A. «Le Centre Historique de Gênes». *Les Cahiers de l'ANAH*, agosto 1988.
- GAZZOLA, A. «La realtà socio-urbanistica genovese». En: BELGIOJOSO, A.B. *Progettazione urbana a Genova*. Génova: E.R.S.U., 1989.
- GAZZOLA, A. *Gli abitanti dei nonluoghi. Un'indagine sui senza fissa dimora a Genova*. Roma: Bulzoni, 1997.
- GAZZOLA, A. «Percezione, partecipazione e diffusione della conoscenza dei rischi naturali» [comunicación presentada en la jornada de estudio Piani di protezione civile per il rischio alluvionale: metodologie ed esperienze basate su tecnologia GIS]. Génova, 15 de diciembre de 2000.
- GIDDENS, A. *The consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press, 1990.

FRANCESCO CARRER

Criminólogo. Asesor para la seguridad del Ayuntamiento
de Alessandria (Italia)

1. EL SENTIMIENTO DE INSEGURIDAD

Se analice como se analice, la inseguridad —que se vive hoy en día como un fenómeno específico de las realidades urbanas de todo el mundo— se caracteriza por la complejidad y la variedad de los parámetros que contribuyen a constituirla: individuales y colectivos, objetivos y subjetivos, psicológicos, sociales, relacionales, culturales, vivencias personales, a veces significativamente atractivas, pero también rumores, prejuicios y voces que se autoalimentan.

Eso significa que, además de los fenómenos específicos de criminalidad difusa —que constituyen su aspecto principal y, en algunos elementos, el más fácilmente perceptible y medible—, también contribuyen a la génesis de la inseguridad la superficialidad aparente con la cual se proyectan y construyen la mayoría de los barrios y de las casas, los ritmos de vida de los habitantes, los episodios de vandalismo, barbarie y formas de degradación percibidas como signo de la ausencia del Estado, la falta de servicios para el individuo en funcionamiento y funcionales. A estos fenómenos se añaden otros, como la anomia y la pérdida de relaciones humanas, de amistades, de solidaridad, de colaboración y de confianza, que caracterizan nuestra existencia diaria.

Eso explica por qué la inseguridad no está bien definida, no es unívoca: está constituida, por una parte, por el riesgo objetivo de verse implicado en un acto de agresión, y, por otra, por la percepción individual de este riesgo y de la evaluación de la propia vulnerabilidad personal. A propósito de lo que se acaba de decir, conviene poner de manifiesto que, nunca como hoy en día, había existido una verdadera disociación entre el sentido de inseguridad subjetivo con el que convive cada uno de nosotros y el peligro concreto de ser víctima de un delito.

También nos preguntamos si, a fuerza de hablar de la amenaza que la violencia y la delincuencia hacen pesar sobre la colectividad, no se llega a una situación paradójica en la que el mito se hace casi más real que la propia realidad (Louis-Guerin, 1983).

No hay nada más difícil de analizar que el miedo, que es principalmente subjetivo. La dificultad aumenta cuando no se trata de estudiar el miedo vivido por alguien ante un peligro presente, sino como reconstrucción o representación. La realidad del miedo parece muy diferente si se mide, por una parte, el miedo abstracto que refleja una mayor o menor tolerancia social para enfrentarse con el problema de la delincuencia y, por otra, el miedo concreto, basado en riesgos objetivos y en el sentimiento de vulnerabilidad. El sentimiento de inseguridad está alimentado por las informaciones recibidas, por los mensajes que proceden del ambiente en el que vive cada uno de nosotros, y también depende del grado de integración social y de la impresión que tenemos de poder controlar más o menos la situación o el ambiente en que nos encontramos.

De esta manera es posible trazar unas características que pueden contribuir a crear un sentimiento de inseguridad: oscuridad, falta de visibilidad, ausencia de presencias positivas, grafitos y carteles salvajes, suciedad, etc.

Cada uno de nosotros elabora, según la propia cultura, según las propias experiencias y percepciones, un mapa mental de lugares positivos y negativos, tranquilos y peligrosos, agradables y angustiosos que conviene frecuentar o evitar al máximo. Existen, pues, lugares percibidos por la mayoría de personas como «peligrosos», desde las calles poco iluminadas a los parques, las estaciones de metro, las plazas, los aparcamientos subterráneos, los pasillos largos, los ascensores.

En nuestra época mediática se puede comprender bien que el rol y la responsabilidad de los medios de información y de quien los manipula son fundamentales, y muy a menudo pueden despistar en la construcción de la inseguridad.

Se ha dicho que la prensa juega la carta de la inseguridad sabiendo que el miedo y desconfianza que se derivan de ella hacen aumentar las ventas. Si hay un campo en el que las conclusiones de todos los estudios coinciden es el de la influencia de los medios en la creación, en el mantenimiento y en el uso de la inquietud de la opinión pública hacia la evolución de los índices de criminalidad (Kegels, 1982).

Desde este punto de vista, se ha destacado que la presencia visible de operadores televisivos en el lugar de anteriores accidentes reactiva los comportamientos violentos, y que los diarios buscan el sensacionalismo vertiendo combustible adicional sobre el fuego de la violencia (Gremy, 1996).

El sentimiento de inseguridad, además, puede relacionarse con factores que no presentan ninguna relación directa con los fenómenos de carácter delictivo ni con las experiencias de victimización, sino que se refieren más bien a momentos de coyuntura económica, de particular inestabilidad política y de pérdida de referentes sociales.

El sentimiento de inseguridad representa también un proceso de lectura del mundo que nos rodea (Roché, 1993). Esto se puede captar en las personas como síndrome de emociones (miedo, odio, celos) cristalizadas en la delincuencia y sus autores. Como cualquier lectura, el sentido de inseguridad es reductivo. Su función es la de poner en orden el desorden, proponer causas y, por consiguiente, soluciones, hacerlo comprensible. En la construcción del miedo, parecen importantes los «comportamientos incívicos», entre los cuales se incluyen: las infracciones de las normas de educación por parte de los niños, jóvenes y menos jóvenes;

los ruidos molestos (chasquidos, golpes de puertas, radios y tocadiscos a todo volumen, ciclomotores a todo gas, etc.) a cualquier hora del día y de la noche; los actos de vandalismo (buzones forzados, coches forzados, pintadas en las paredes); las actitudes «dejadas» de pandillas o bandas que ocupan espacios privados o públicos con comportamientos que contradicen las expectativas generales; la suciedad y el deterioro de espacios públicos y propiedades privadas; la tendencia cada vez más frecuente a no respetar el código de circulación. Se pasa fácilmente de la incivilidad a los delitos, de «llevarse prestado» sin ninguna vergüenza un objeto al robo, de las molestias sonoras a los alborotos nocturnos.

A propósito de esto, no podemos dejar de recordar la teoría, por otra parte no poco criticada, del *broken window* (ventanas rotas; Wilson y Keilings, 1982), según la cual todo cristal roto que no se repara inmediatamente, y que incluye cualquier otro elemento de uso común (cabina telefónica, buzón, contenedor de basuras, banco, farola, tapa de alcantarillado, fuente pública), representa una incitación al saqueo y a la degradación, favorece una imagen de desinterés y de abandono por parte de las autoridades y puede contribuir a la marginación de todo un barrio.

Así, los actos incívicos y la falta de respeto hacia los demás y hacia la cosa pública pueden considerarse como un atentado al orden común y una ofensa a las reglas mínimas consideradas como básicas para la convivencia social. Los actos incívicos facilitarían el desarrollo del sentimiento de inseguridad, ya que provocan una reducción del control social y la aparición en los ciudadanos que las sufren de un sentimiento de impotencia, que puede hacer surgir actitudes y reacciones incluso graves, a menudo liquidadas como intolerantes o racistas.

El problema de la inseguridad no puede reducirse a una serie de intervenciones de orden público y de control del territorio, por más que sean racionales y estén pensadas para las necesidades específicas, y a una serie de leyes correctamente equilibradas entre recuperación y prevención, porque una actitud de este tipo por sí sola no se ha revelado nunca satisfactoria en términos de resultados ni a breve ni a largo plazo. El respeto a los demás se construye también con la colaboración y la implicación de todos en la gestión de la cosa pública por parte de quien ha sido designado para eso mismo por los propios ciudadanos.

La complejidad del fenómeno de la inseguridad requiere, por tanto, una respuesta igualmente compleja y estructurada, con intervenciones de tipo preventivo y otras de carácter represivo, que son competencia de administraciones centrales o locales.

Desde diferentes ámbitos, ya se han elaborado teorizaciones y se han identificado recorridos que sitúan el fenómeno de la inseguridad y las estrategias para su reducción en el área más amplia de la habitabilidad de nuestras realidades urbanas y de la calidad de vida de sus habitantes.

Desde este planteamiento de actuación, hay que recordar que la ciudad constituye no tanto una dimensión física, sino más bien relacional y que, por lo tanto, una intervención en esta dirección incide concretamente en la calidad de vida de sus habitantes.

Un punto especialmente importante, específico y prioritario en cuestión de prevención por parte de una Administración local es, en primer lugar, el de poner

en práctica todas las actividades de carácter preventivo que ya se le exigen y que se indican como fundamentales para una reducción gradual y global de todas las formas de desviación, de manera que contribuyan a reducir los fenómenos delictivos.

En el momento en que la política de seguridad forme parte de la política social, con un papel activo y de primer orden en los programas locales de cuidado de la calidad del ambiente, natural, urbano y social, será menos difícil incidir desde la raíz en fenómenos relacionados con la delincuencia y la inseguridad. Este tipo de actuaciones, integradas con las más clásicas actividades de policía y con otras sugeridas por cada caso, podrá poner en marcha un círculo virtual de prevención, recuperación, disuasión y represión.

Estas competencias se pueden esquematizar de la manera siguiente:

a) Estado central: promulgación de leyes, seguridad de la pena, atención a las víctimas, actividades de mediación, gestión de la inmigración, utilización de los servicios de policía, construcción de confianza recíproca entre policía y ciudadanos, oficinas de relaciones con el público, recogida de denuncias a domicilio y por vía telemática, policía de proximidad...

b) Administraciones locales: policía municipal, vigilantes de barrio, atención a los ciudadanos, terminal de la Administración civil, concurso para la gestión de la seguridad urbana, políticas de prevención, atención al ambiente natural, urbanismo, zonas verdes y mobiliario urbano, iluminación y limpieza, reducción de tráfico y de la contaminación, presencia de los servicios básicos en el territorio, racionalización de los transportes, mantenimiento contra la degradación, recuperación de espacios comunes, facilidades para los momentos de congregación, iniciativas de apoyo a las víctimas de los delitos, educación para la legalidad, reducción de la incomodidad, claridad, información y socialización, actividad de mediación e integración, cooperación con las asociaciones de voluntarios...

2. LAS ACTIVIDADES DE POLICÍA

En cuanto a las modalidades de utilización de los servicios de policía para el control del territorio y la oposición a la delincuencia diaria, se pueden definir dos modelos principales, basados respectivamente en la policía comunitaria y en el agente de barrio, que han sido adoptados progresivamente, con las variaciones oportunas, en las diferentes realidades.

El sistema de *community policing*, puesto en práctica sobre todo en los países anglosajones (Estados Unidos, Reino Unido y gran parte de Canadá), hace referencia a los principios inspiradores establecidos en 1829 por Sir Robert Peel, que ponían la policía al servicio de los ciudadanos, trabajando en estrecha colaboración con ellos, y que han sido elaborados progresivamente en la búsqueda de actividades que permitieran efectuar a la policía sus tareas en armonía con las exigencias de las comunidades en las cuales trabaja.

El concepto de policía preventiva representa una teorización a la que hace referencia un modelo de organización basado en la prevención de los comporta-

mientos ejercida para ocuparse de las colectividades locales en su totalidad, en servicios de prevención contrapuestos a medidas represivas de carácter de urgencia, en la participación de los ciudadanos en la planificación y la supervisión de las actividades de policía y en la transferencia de las responsabilidades de gestión de las actividades de policía al personal directamente presente en las oficinas periféricas y sobre el terreno.

A título indicativo, los puntos siguientes se consideran específicos del modo de hacer de la policía comunitaria típica de las policías canadienses:

- a) Garantizar la tranquilidad, el orden y los comportamientos cívicos, favorecer los servicios a la propia comunidad y facilitar la seguridad de los ciudadanos.
- b) Considerar el servicio de policía como cualquier otro servicio municipal.
- c) Utilizar el instrumento del referendo para evaluar y establecer las prioridades que se han de asignar a las actividades de la policía.
- d) En la medida en que sea posible, poner en marcha servicios de carácter preventivo, anticipando las peticiones de ayuda, identificando y resolviendo los problemas locales relacionados con la delincuencia y el desorden.
- e) Utilizar estrategias encaminadas a la solución de los problemas, identificando zonas que haya que controlar y patrullar a pie, personal responsable, modalidades de actuación, actividades de asociaciones de voluntarios, respuestas flexibles, intervenciones integradas (patrullas a pie y motorizadas, actividades de investigación y comités locales de conexión y consulta).
- f) Garantizar el equilibrio entre las actividades de prevención (solución de los problemas, análisis de las causas, etc.) y las de represión (respuesta a las emergencias).
- g) Poner en práctica formas de cooperación entre las diferentes entidades o instituciones y los diferentes departamentos como propia opción estratégica.
- h) Prever y facilitar aquellos contactos entre la policía y los ciudadanos que en el pasado estaban incluso prohibidos, si no era después de que se cometiera un delito.

Como se puede entender fácilmente, en esta concepción de la manera de hacer de la policía adquiere una importancia fundamental la redefinición de su papel en el desarrollo de su actividad y en sus relaciones con la comunidad en que actúa.

El *community policing* se considera una manera nueva de utilizar los recursos en el ámbito de la actividad institucional de la policía, implicando a toda la comunidad ciudadana y no sólo a un reducido grupo de especialistas del sector.

La actividad de policía sociopreventiva es una manera de entender el servicio de policía de modo que ayude a los ciudadanos a desarrollar un papel más significativo en la prevención de los delitos, de manera que el control de la seguridad se convierta en una actividad que reúna las competencias de los policías y la colaboración de los ciudadanos.

El *community policing* concibe la comunidad local como socio en la gestión de la seguridad, más que como usufructuaria pasiva de los servicios de policía, en contraste con el tradicional concepto de actividad de policía, que valora sus éxitos sobre todo a través de los plazos de respuesta, el número de llamadas atendidas y los datos estadísticos referentes a los delitos más graves.

Las actividades de policía comunitaria se distinguen porque reconocen el principio de que la colectividad influye en la gestión de los servicios y no consideran a los ciudadanos como simples beneficiarios pasivos de éstos: las necesidades y las indicaciones de la comunidad local en materia de orden público determinan en último término el mandato de la propia policía. El modelo de lucha contra la delincuencia, que favorece la independencia de la policía, queda sustituido de esta manera por un mecanismo que reclama la colaboración y la participación y que prevé que las decisiones de orden general se tomen como consecuencia de una concertación con la colectividad en la cual se trabaja.

Además, teniendo en cuenta el hecho de que ahora se trata de actuar en realidades cada vez más multiculturales y multirraciales, es importante que los agentes de policía sepan comprender el punto de vista de los ciudadanos, conscientes de que la población no es una entidad homogénea, sino un conjunto de grupos diversos, basándose en el origen étnico, en el sexo, en la edad, en la clase social y en otros parámetros. Los agentes deben ser conscientes de que las relaciones y las dinámicas entre los ciudadanos se escapan en gran parte al control de la policía; que existen importantes formas de control social que ellos pueden utilizar positivamente, y que hay dificultades de comprensión y de comunicación por parte de las minorías étnicas.

Una de las investigaciones más recientes efectuadas por el Gobierno Federal de Ottawa para dibujar las características de la policía canadiense del nuevo milenio subraya que el concepto de policía deseable requiere que pase cuentas de sus actuaciones a la colectividad al servicio de la que se encuentra, que los ciudadanos tengan un papel activo en la lucha contra la delincuencia, que el mantenimiento del orden público se convierta en una actividad de interacción entre la policía y la colectividad. Se subraya que los agentes de policía deben aproximarse a la gente, reducir las actividades tradicionales y buscar soluciones pensadas para los problemas de cada barrio, más que limitarse a medidas reactivas, adquiriendo conciencia de las interrelaciones existentes y posibles entre sus actividades y las de otros servicios públicos, que igualmente repercuten en fenómenos de conductas ilegales y delictivas.

Las actividades de *community policing* se caracterizan también por la organización de actividades de *Neighbourhood Watch Groups* (grupos de vigilancia de vecindario), formados por ciudadanos voluntarios, organizados y coordinados por la policía para poner en práctica formas de control social estructurado, encaminadas a indicar la presencia de extraños y de posibles delincuentes en el barrio.

Aunque su actuación ya está pasada de moda, la *community policing* no está exenta de obstáculos ni es inmune a las críticas.

Si por una parte se indica que este modelo mejora el arraigo de las actividades policiales entre los ciudadanos, implicándolos en un proyecto global de ges-

tión de la seguridad diaria, por otra se subraya que tal vez se trata de operaciones de imagen y de relaciones públicas, basadas en procedimientos de fachada, a los que no se corresponden reducciones concretas de los índices de delincuencia.

Hay resistencias a aceptar estas actividades, sobre todo por parte de los policías más jóvenes, que no han entrado en la policía para desarrollar una actividad social, y por parte de los sindicatos, que tendrían dificultades para gestionar las problemáticas que se le plantean al personal.

Además, se destacan críticas de los habitantes de los barrios más degradados, que no tienen una estructura y una organización comunitarias y que si, por una parte, son los más problemáticos, por otra son los menos adecuados para poner en práctica actividades de *community policing*. De esta manera, los privilegiados son aún más privilegiados y las diferencias aumentan.

Según algunos, la respuesta de tipo comunitario es sólo un mito, cuya función principal es la de desviar la atención de las causas profundas del desorden urbano, como la miseria, el analfabetismo y el racismo, y cuyos límites están representados por las capacidades de movilización de los recursos organizativos, materiales y culturales de un barrio, capaces de garantizar una organización duradera, que ciertamente no son características de las zonas pobres y disgregadas.

Respecto a este tema, se ha confirmado que estas actividades implican a minorías de ciudadanos, basándose en sus características sociales y culturales; se ha demostrado que, en los Estados Unidos, el 80% de los habitantes adultos de los barrios afectados por actividades de prevención no han participado nunca en ellas.

El sistema de los *îlotages* data ya de hace algunas décadas y es característico de los países francófonos. En Francia ha recibido un impulso especial a partir de 1982, como consecuencia del *Rapport de la Commission des Maires sur la Sécurité* —más conocido como «informe *Bonnemaison*», por el nombre de su presidente—, cuyas conclusiones le pronosticaban una mayor difusión.

El *îlotage* se define como técnica de vigilancia de la vía pública, para garantizar una presencia personalizada, regular, visible y tranquilizadora, y como una acción específica y complementaria respecto a las otras actuaciones policiales. El *îlotage* contribuye a prevenir los delitos gracias a una mejor inserción en el tejido social del *îlotier*, cuyas funciones consisten en escuchar, dialogar, ayudar, comparar, e incidir en el sentimiento de miedo y de aislamiento de los ciudadanos.

El *îlotage* representa una misión para garantizar la prevención, la seguridad de las personas y de las cosas, la circulación y parada de los vehículos, para responder de manera continuada a las necesidades de cada individuo y de la comunidad en un territorio específico; un método de trabajo que garantiza los servicios policiales, mediante la presencia y la disponibilidad de los *îlotiers*; y una organización que requiere una definición atenta de los *îlots*, una definición de las actividades y responsabilidades específicas de los *îlotiers*, así como de sus formas de colaboración con otros colegas.

El *îlotier* se define como juez de paz, asesor jurídico, mediador entre ciudadanos y organismos públicos o colectivos y entre población y policía, presencia tranquilizadora, válvula de desahogo para los ciudadanos, educador con un rol pre-

ventivo y fuente de información; su figura se sitúa en un punto de encuentro entre actuación social, política y represiva. Este equilibrio inestable entre prevención y represión, entre presencia disuasiva y tranquilizadora, aunque por una parte reviste una especie de ambigüedad que puede prestarse a críticas, por otra permite al propio *îlotier* una posibilidad más amplia de adaptación a las características de su campo de intervención y a las de sus interlocutores.

A pesar de los indiscutibles aspectos positivos de esta iniciativa, el *îlotage* recibe no pocas críticas, tanto por los resultados conseguidos como por las dificultades operativas, que impiden la actuación en los barrios más difíciles, así como por las dificultades de gestión del personal en el servicio.

Los estudios más recientes indican que el *îlotage* es bien acogido por los habitantes de los barrios en los que se instituye, pero no representa una solución sistemática para los problemas de seguridad de todas las periferias «difíciles», incluso porque, faltando parámetros objetivos de evaluación para medir la satisfacción de los ciudadanos y su nivel de inseguridad antes y después de la actuación, nunca ha sido posible evaluar los resultados de las actuaciones realizadas.

Estas dificultades objetivas han favorecido en los últimos años la institución de nuevas iniciativas con el objetivo de afinar las modalidades de intervención y de control del territorio por parte de la policía nacional francesa.

Las modalidades de intervención en materia de seguridad urbana de la policía francesa se han enriquecido recientemente gracias a la *police de proximité*, sistema de trabajo sugerido por la necesidad de aproximarse a los ciudadanos y de obtener su confianza y colaboración.

La *police de proximité* se define como una policía capaz de prevenir y anticipar las dificultades. Es una policía que conoce el territorio en el que actúa, es bien conocida por quien vive y trabaja allí, y es capaz de responder mejor a las expectativas de los ciudadanos.

Las cinco nuevas modalidades de acción de la policía de proximidad son:

- una actividad policial organizada en el ámbito de territorios específicos: sectores, barrios;
- una relación constante con la población;
- la polivalencia del agente de proximidad, cuya misión, de esta manera, se revalora;
- la responsabilización personal de todos los policías implicados;
- la oferta de un servicio de calidad.

El concepto de *police de proximité*, junto al de *îlotage*, se propone favorecer una mejor comprensión entre la institución policial y sus ciudadanos usuarios, legitimando un cuerpo que ya no está cerrado en sí mismo, al servicio exclusivo de la defensa del orden y de Estado, sino al servicio de los ciudadanos, a la escucha de las necesidades sociales y en diálogo constante con el conjunto de los actores responsables de la seguridad.

En el ámbito de las actividades policiales comunitarias, conviene recordar el reciente proyecto Policía 2000 de la Policía Nacional española, con el objetivo de

poner en práctica dos líneas básicas: «la proximidad de la policía a la comunidad» y «la especialización policial».

Los puntos principales del proyecto prevén más presencia de agentes en la calle, a pie y con uniforme; más oportunidades de comunicación entre comunidad y policía; mejor atención en los servicios prestados a los ciudadanos, tanto en las peticiones formuladas como en el tratamiento de las prácticas burocráticas; más informaciones relativas a los resultados de las actividades policiales, también en relación con las denuncias presentadas.

Se prevé, entre otras cosas, aumentar la presencia de policías en las calles, para ocuparse de manera particular de los lugares y las franjas horarias que, debido a su carácter problemático, centran las necesidades de los ciudadanos, y de potenciar las relaciones con la comunidad mediante reuniones y contactos con asociaciones de vecinos, de comerciantes, de padres, etc., favoreciendo la colaboración y la participación para la solución de problemas de seguridad urbana.

La evaluación de la función policial se tendrá que basar en la medida del sentimiento de seguridad y en el grado de satisfacción de los ciudadanos, únicos parámetros para determinar el éxito o el fracaso de la misión asignada. En definitiva, el objetivo final del proyecto es el de mejorar la calidad de vida a través de la reducción de la criminalidad real y percibida.

Como se puede entender, aunque se señale explícitamente el concepto de policía de barrio, también la policía española se dirige a actividades equilibradas entre prevención y represión para combatir la delincuencia urbana difusa, coordinadas con la comunidad en que se actúa y con el objetivo de solucionar los problemas que exponen los ciudadanos.

En cuanto a la realidad italiana, muchos consideran que el modelo puesto en práctica hasta ahora se puede asimilar al modelo francés, con relación al número de puntos de contacto existentes, en el plano histórico, jurídico, cultural y organizativo, entre las dos realidades.

El papel reconocido a las administraciones locales, las actividades de colaboración entre autoridades locales y centrales, el hecho de prevalecer las iniciativas de prevención social respecto a las de carácter situacional, la presencia del alcalde del ayuntamiento de la capital de provincia en el Comité provincial para el orden y la seguridad pública, las iniciativas puestas en práctica para el proyecto «Ciudades seguras» de la región Emilia-Romagna y para el Fórum italiano para la seguridad urbana se orientan hacia esa dirección.

En cuanto al policía de barrio, a pesar de las peticiones de gran parte de los ciudadanos, que sin duda depositan en esta figura unas expectativas excesivas, la Policía de Estado, cuerpo de policía de carácter nacional, no ha considerado nunca necesario poner en práctica actividades relacionadas con la presencia de agentes de barrio. En los últimos años el cuerpo de los *Carabinieri* ha efectuado experiencias con *carabinieri* de barrio, contando con la innegable tradición de arraigo de su personal en el territorio.

Las iniciativas públicas de carácter alternativo en materia de utilización de los agentes de policía se han puesto en práctica por cuerpos de la policía municipal, que han realizado actividades con vigilantes de barrio; se pueden mencionar, entre

otros, los ayuntamientos de Piacenza, La Spezia, Módena, Pavía, Turín, Grosseto, Monza y Milán.

Precisamente a partir de estas experiencias positivas y del conjunto de las tareas desarrolladas por las policías municipales, estoy convencido de que en un futuro próximo su papel podrá ser aún más importante. En mi opinión, a pesar de las numerosas dificultades existentes, las policías locales tendrán que encontrar un papel específico que dé valor a su capacidad de conocimiento del territorio, su profesionalidad y su proximidad a los ciudadanos, y que les otorgue una responsabilidad específica como receptores periféricos de la Administración municipal en contacto con la gente, puntos de referencia de todos y representantes del alcalde sobre el terreno.

Más allá de las formas doctrinales y operativas que cada país considera oportuno dar, se puede considerar adquirida la idea de un sistema que prevea una colaboración cada vez más importante entre los agentes de policía, los ciudadanos y el cuerpo social en su conjunto.

Tal como han demostrado numerosas investigaciones efectuadas sobre esta cuestión desde este punto de vista (Carrer, 2000), adquieren una importancia no secundaria las modalidades operativas de control del territorio que utiliza el personal de la policía.

Por una parte, se ha podido detectar que entre las principales peticiones de los ciudadanos está la de la utilización de personal bien visible, con uniforme y fácilmente accesible para quien tenga necesidad de él y, por lo tanto, cuando ello sea posible, que se desplace a pie o con medios especiales, como bicicletas y ciclomotores.

Por otra parte, se ha subrayado que «en Estados Unidos, la motorización de las patrullas y su dotación de radio ha sido la primera etapa del recorrido que ha llevado a la ruptura entre policía y ciudadanos» (Skogan, 1990). El policía, antes accesible y vigilante, se cierra en una caja de acero donde es inaccesible, sordo y en gran medida ciego ante lo que le rodea. La mediación del automóvil interrumpe todo contacto entre quien patrulla y la gente vigilada por la patrulla, entre el policía y la calle (Monjardet, 1999).

Otras investigaciones han puesto de manifiesto el hecho de que en la cultura policial existe la prioridad de la respuesta inmediata (con el apoyo del coche de gran cilindrada, sirena e intermitente), que no influye necesariamente en el número de arrestos inmediatos, ni satisface al ciudadano que ha efectuado la llamada.

Como ejemplos de esta ductilidad deseable para las fuerzas de policía, podemos recordar el uso de bicicletas todo terreno por parte de la Gendarmería francesa para el control de zonas de montaña, así como la reciente dotación de patines a grupos de agentes de la policía holandesa y de la francesa, para patrullar ciertas zonas peatonales de las ciudades de Amsterdam y París.

3. LA PLANIFICACIÓN DEL AMBIENTE

Tal como he dicho, no han faltado las reflexiones referentes a la incidencia del ambiente construido en la génesis de la inseguridad y, sobre todo, de los fenómenos que se considera que contribuyen a su estructuración.

Con las excepciones debidas, todo el mundo puede ver que, también a causa de los límites impuestos por la urgencia y las carencias de presupuesto, no hemos sido capaces de proyectar y construir un hábitat urbano digno de este nombre, sino únicamente conglomerados de edificios. En nuestras ciudades se pueden encontrar, unos al lado de otros, barrios residenciales, cascos antiguos sabiamente restaurados, guetos en los límites de lo inhabitable, guetos dorados, «periferias» carentes de los servicios más elementales, zonas comerciales, zonas industriales, parques seculares y jardines «de plástico».

Concebidos, aprobados y construidos con la única lógica de la rapidez, del ahorro y el provecho, los *slum*, *cité de transit*, *HLM (habitation à loyer modéré)*, *ZUP (zone à urbaniser en priorité)*, *ZEP (zone d'éducation prioritaire)*, *ZRU (zone de redynamisation urbaine)*, *ZUS (zone urbaine sensible)*, *ZEN (zona esterna nord)* y *CEP (coordinamento edilizia popolare)* coinciden casi siempre con las áreas más problemáticas en el plano de la calidad de vida para sus habitantes y no pocas veces con las que tienen un índice alto de delincuencia, por cantidad de los fenómenos y lugar de residencia de sus autores.

Además de las características de su urbanismo y el bajo valor de los materiales utilizados, estas áreas se distinguen por la presencia de edificios abandonados o dañados, grafitos en las paredes, escombros y basuras, iluminación escasa o dañada, teléfonos públicos inutilizados, mobiliario urbano y accesorios públicos estropeados o inexistentes, y también por la ausencia de transportes públicos, tiendas y espacios de encuentro.

Pese a haber salido a la luz con diferentes intensidades en las últimas décadas, en relación con los flujos migratorios que han caracterizado a nuestros países, se trata de un problema no muy reciente.

Puede ser indicativo mencionar lo que pusieron de relieve hace ochenta años miembros de la Escuela de Chicago:

«La estructuración positiva de una sociedad depende siempre, más que de reglas jurídicas y políticas, de la organización espontánea de sus miembros. El hombre puede conservar una personalidad sólida sólo en un grupo organizado (la casa, el barrio, el sindicato, la sociedad cooperativa) donde él tenga poder y autoridad, en una esfera cualquiera en que tenga un estatus y represente algo. Sólo hay un único tipo de barrio que no tiene ningún ciudadano que lo represente, los barrios pobres: un mundo donde los hombres dejan de ser personas porque no representan nada. En el barrio pobre, los hombres viven en una intimidad forzada, pero no se comunican; sospechan unos de otros y se mantienen recíprocamente a distancia. No pueden tener una personalidad porque no existen reglas, y si existen normas de decencia, moralidad e higiene, son impuestas desde el exterior» (Thomas, 1921).

«El *slum* es el área en la que se encuentra la mínima elección, el producto de una imposición más que de un proyecto; representa un conjunto homogéneo respecto a la condición económica, pero una agregación muy heterogénea desde cualquier otro punto de vista. Siendo un área de mínima elección, hace de depósito para el rechazo económico de la ciudad. Se convierte también en escondrijo de muchos

servicios prohibidos por la moral, pero que responden a los deseos de los residentes esparcidos por toda la comunidad» (McKenzie, 1925).

«El *slum* es un área típica de degradación y desorganización... Es una zona de libertad y de individualismo. En sus amplios espacios, los hombres no conocen a sus vecinos y no se fían de ellos. Aparte de algunas familias aisladas, gran parte de la población local está de paso; prostitutas, criminales, gente fuera de la ley, *hobos*... Aquí se encuentran también las zonas en que los inmigrados, las comunidades extranjeras, encuentran una primera colocación, y es aquí donde se recogen los grupos extranjeros «indeseables»... El *slum* adquiere características progresivamente muy diversas de las de las demás áreas urbanas, a través de un proceso acumulativo continuamente en curso de selección natural, paralelo al hecho de que los más ambiciosos y activos tienden a irse y, en cambio, a él afluyen los restos de los desplazados y los bandidos... El *slum* acaba de caracterizarse, por tanto, no sólo por calles pobres y edificios a punto de caerse, sino por una tipología bien definida de humanidad sumergida...

»El *slum* marca para siempre a sus habitantes y les confiere actitudes y problemas de actitud específicos... en una gran parte del *slum*... no hay nada que se parezca a una comunidad» (Zorbaug, 1929).

Entre los parámetros de carácter urbanístico podemos recordar la función atractiva desarrollada por la degradación y por la anomia de determinados barrios o de enclaves específicos en confrontaciones de poblaciones marginales, más expuestas al riesgo de verse implicadas en actividades delictivas, y el efecto negativo, en el plano de la vivienda y en el social, causado por barreras físicas (grandes áreas industriales, en funcionamiento o abandonadas, líneas y parques ferroviarios, vías rápidas, etc.) que habitualmente favorecen que se instalen soluciones de continuidad entre las zonas delimitadas y el resto de la ciudad, y que imponen limitaciones importantes en el plano práctico y en el de las relaciones interpersonales de los habitantes.

Como podemos ver a partir de los resultados de los diseños y de las edificaciones que hay ante nuestros ojos, estas consideraciones e indicaciones no han salido casi nunca del círculo restringido de los técnicos del sector y, sobre todo, sólo raramente las han hecho suyas aquellos que diseñan los escenarios y destinos de las ciudades, viejas y nuevas.

A partir de los años setenta, se han efectuado tareas que han subrayado aún más las relaciones existentes entre determinados comportamientos delictivos e inadaptados y el ambiente físico en el cual se desarrollan y tal vez a veces se manifiestan, y la consiguiente importancia de una planificación y de una posterior ejecución tan razonable y correcta como sea posible.

Entre las recomendaciones, podemos recordar las de evitar el gigantismo en los volúmenes y en las estructuras; limitar los rincones oscuros, pasillos largos y pasajes cubiertos, escaleras y ascensores abiertos a los cuatro vientos, subterráneos fácilmente accesibles para cualquiera; espacios semipúblicos en los que a menudo es difícil poner de manifiesto propiedades, responsabilidades y modalidades de actuación, prestar atención a la calidad de los materiales utilizados; facilitar la visibilidad;

garantizar la limpieza, el mantenimiento y combatir la incuria y el desinterés de propietarios, gestores e inquilinos (Newman, 1972, 1976; Coleman, 1985).

Por otra parte, las necesidades básicas del individuo en el espacio vital son sencillas: poder acceder a una serie de comodidades elementales que garanticen su integridad física y la de su familia; tener la posibilidad de comunicarse con los vecinos con espíritu abierto y no de conflicto latente; encontrar posibilidades de información y de diálogo; tener los instrumentos para identificar y personalizar el espacio en el cual se vive.

Toda persona ha de poder:

«acceder, con total seguridad, a los espacios comerciales, a los lugares de animación y de cultura, a los servicios administrativos básicos y de información, de comunicación y de encuentro. Se tiene que sentir tranquilo también en los espacios exteriores y poder desarrollar una imagen positiva de su barrio, del cual obtener un respeto y una responsabilización para la colectividad y los espacios comunes»... «es necesario colocar al ser humano en el centro del razonamiento urbano. Una concepción minimalista de la calidad de vida puede definirse a partir de la realización de tres aspiraciones esenciales: la necesidad de comunicación, que requiere un trabajo sobre los intercambios; la necesidad de diversidad, de complementariedad, que requiere la introducción de una auténtica promiscuidad; la necesidad de identificación, que supone el desarrollo de lugares de centralidad» (Lamy, 1994).

En el Reino Unido están previstos funcionarios de policía, *Architectural liaison officer*, que participan, al menos con funciones consultivas, en las actividades de planificación urbana, para indicar soluciones alternativas que puedan reducir las situaciones delictivas y de peligro para los ciudadanos y para el patrimonio común. Este compromiso es visto por diversas partes como una contribución positiva de colaboración y de interacción constructiva en la prevención de la delincuencia mediante el diseño arquitectónico y el mobiliario urbano, con la creación de un ambiente que contribuya a limitar las ocasiones de delincuencia.

Aceptando lo que he expuesto en relación con los aspectos urbanísticos y arquitectónicos, no podemos dejar de centrar la atención en factores de carácter socioeconómico. Los factores urbanísticos y constructivos pueden facilitar situaciones de anonimato, incomunicabilidad y neurosis, ligadas a la experiencia individual con el espacio personal y colectivo, pero la inseguridad parece vinculada a la relación que tenemos con nuestros lugares (ciudad, barrio, vivienda) y con la comunidad a la que pertenecemos. Si vivimos la ciudad como anónima e inhóspita, el barrio sucio, desordenado y ruidoso, nos refugiamos en casa y hacemos referencia a esta microcomunidad de pertenencia. Si también la casa se nos presenta como difícilmente aceptable (pequeña, oscura, impersonal) y las relaciones interpersonales son conflictivas o inexistentes, perdemos puntos adicionales de referencia y nos cerramos en nosotros mismos, introduciendo mecanismos de defensa total que recogen todos los recursos disponibles, incluidos componentes patológicos como la ansiedad excesiva, los escritos del metro, los alarmismos de los medios de comunicación, la culpabilización injustificada de lo nuevo, extranjero o diferente.

Está demostrado que el nivel de delincuencia en un barrio o manzana de edificios determinados tiende a reducirse cuando los residentes atribuyen un juicio positivo a su asentamiento. Muchos trabajos han sugerido que las variables cognitivas de los residentes representan en el plano técnico una medida paralela al funcionamiento territorial.

Es fundamental subrayar que todos los barrios y las áreas aquí descritos con características tan negativas siempre han constituido el receptáculo de todas las categorías sociales débiles, con carencias, problemáticas, de las que tiende a liberarse la sociedad llamada normal que, como mínimo, no quiere verlas. Si se piensa, además, en la rarificación de los servicios sociales que caracteriza las mismas áreas, se entiende fácilmente que todas las contradicciones estallen en ellas de la forma más dramática.

Finalmente, por lo tanto, nos encontramos ante una realidad totalmente carente, por una parte, de un mínimo de estándares de habitabilidad dignos de este nombre, y, por otra, de una red social de amistades, solidaridad y vecindad, que impiden cualquier posibilidad de cohesión social y de interiorización del lugar de residencia.

Se considera que la composición social está relacionada positivamente con la posibilidad de defender el espacio y negativamente con el nivel de la delincuencia. En otras palabras, la probabilidad de que existan espacios defendibles es más elevada, y la delincuencia más baja, en los barrios donde hay muchas familias con un nivel de vida medio (Block, 1979).

Se ha visto, además, que la prevención de la delincuencia mediante una planificación ambiental representa un enfoque válido para animar a los residentes a regular ellos mismos los espacios que les rodean y a apropiárselos.

Mucha gente ha subrayado que a menudo los habitantes de zonas etiquetadas como guetos sufren más por la imagen negativa de su «hábitat» que por la realidad objetiva de su manera de vivir, y eso provoca un componente de carácter psicológico que contribuye a agravar el problema.

En el conjunto de estas dinámicas se inserta el hecho de que los habitantes más antiguos tienden a imputar a los recién llegados todas las problemáticas y los aspectos negativos que se manifiestan en su barrio, y establecen barreras de carácter social que contribuyen a agravar el problema en el plano de las relaciones interpersonales y en el del refuerzo, mantenimiento y restablecimiento del tejido social.

Las actuaciones más eficaces son las que prevén un conjunto de medidas coordinadas en varios sectores, acordadas y puestas en práctica con la participación de los habitantes de las zonas interesadas.

En relación con este hecho, es aconsejable que el conjunto de las intervenciones encaminadas a implicar a los habitantes de una determinada realidad no se limite a las indicaciones de carácter urbanístico y arquitectónico, sino que haga referencia a actividades e iniciativas que faciliten los contactos entre las personas basándose en objetivos comunes, desde las propuestas de actividades culturales, a la organización de grupos espontáneos para actividades lúdicas, o la creación de cooperativas pensadas para la recuperación y la compra de alojamientos.

De la misma manera, conviene considerar que la misma actuación que ha tenido éxito en un barrio no tiene por que ser necesariamente positiva en otro, y no puede, por tanto, transferirse y repetirse de una manera acrítica, sino que será más útil que se introduzca en un banco de datos en el que se pueda localizar analíticamente en un momento de necesidad.

4. LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN

Son muchas las realidades que han puesto en práctica iniciativas, tan integradas como ha sido posible, a fin de reducir las incomodidades de la población.

La realidad francesa representa un ejemplo de compromiso constante en la búsqueda de soluciones a las problemáticas presentes.

El ya citado *Rapport Bonnemaïson* subrayaba la importancia de que el combate contra la delincuencia se basase en los pilares de la prevención, la represión y la solidaridad, e indicaba la importancia de confiar a los alcaldes un papel de primer orden en la gestión de las políticas locales en materia de seguridad. Con esta finalidad, definía la institución de una serie de estructuras e instrumentos centrales, intermedios y locales (*Conseil National de Prevention de la Délinquance (CNPD)*, *Conseils Départementaux de Prévention de la Délinquance (CDPD)*, *Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance (CCPD)*, *Plans Départementaux de Sécurité (PDS)*, *Diagnostic Locaux de Sécurité (DLS)* y *Plans Locaux de Sécurité (PLS)* con el objetivo de facilitar este nuevo tipo de relaciones entre Estado y colectividades locales.

También se han realizado otras iniciativas para descentralizar algunas actividades y estructuras judiciales, con el objetivo de reducir la desconfianza y el recelo de los ciudadanos, dar valor a la imagen y aumentar las posibilidades de colaboración.

En barrios considerados difíciles se han abierto las *maisons de justice*, gestionadas por magistrados honorarios con formación específica para la mediación, con el objetivo de difundir en el territorio la presencia de la justicia, de hacerla visible físicamente y de desarrollar actividades alternativas como la mediación y el archivo condicionados, con lo cual el sistema judicial puede diferenciar de manera más dúctil sus modalidades de actuación.

En otras realidades se han instituido *groupes de traitement local de la délinquance (GTLD)*, formados por el viceprocurador, alcalde y comisario de policía competentes por territorios, con el objetivo de garantizar una valoración más específica de los autores de delitos, teniendo en cuenta la sensibilidad y la especialización territorial de éstos.

Asimismo, ha habido experimentos con *correspondants de justice*, seleccionados entre gendarmes y policías jubilados, con tareas de mediación entre la fiscalía y el barrio, con el objetivo de proporcionar informaciones sobre las problemáticas específicas y de sugerir soluciones igualmente específicas.

En las actividades de colaboración están implicados magistrados, policías, maestros, personal del ayuntamiento, constructores, responsables de las socieda-

des de transporte público, operadores sociales, con el objetivo de combatir el sentimiento de abandono que invade a muchos de los habitantes y de devolver al territorio una presencia positiva y conocida por sus habitantes.

También hay que recordar las numerosas iniciativas de justicia reparadora y de mediación entre autor del delito, víctima y comunidad local, y las de asistencia a las víctimas de los delitos, puestas en práctica con el objetivo de recuperar la imagen del Estado y de su justicia.

Los intentos de intervención sobre los conflictos, efectuados en la medida de lo posible en el ámbito local y centrados en una óptica de gestión y no de solución de estos conflictos, representan además una modalidad para incidir sobre la relación emotiva seguridad/inseguridad, actuando de manera efectiva en las interrelaciones interpersonales.

La mediación, definida como «una posible solución a las críticas dirigidas al sistema judicial, a su formalismo, a su lentitud y a su alejamiento de los problemas cotidianos de los ciudadanos... En el ámbito específico de los pequeños disturbios de orden público, se intenta regular los litigios con una justicia más funcional, que tratar un «contencioso de masa» y con un derecho negociado que reconstruya el «vínculo social»... encontrar una solución de mediación: reparación del prejuicio que permita archivar el procedimiento, privilegiando una indemnización efectiva respecto a la sanción penal... Crear una justicia próxima a los ciudadanos, preventiva, educadora y reparadora más que represiva; llegar a la satisfacción de la víctima, con su consentimiento, y al restablecimiento del orden público sin recurrir a la pena «infamante» (Costa-Lascoux, 1994).

«No se trata sólo, en la mayor parte de los casos, de compensar a la víctima y de establecer una paz social, sino de utilizar también este momento de encuentro como instrumento pedagógico... La mediación no establece típicamente una conexión entre dos personas, sino entre dos universos socialmente muy distantes, y puede desembocar en una dinámica de inserción del menor, que no se limita a un aprendizaje técnico o a una llamada a la legalidad, sino al descubrimiento por parte de jóvenes a menudo enquistados en particulares universos sociales y urbanos, del mundo social en su diversidad... La actuación debe tener en cuenta, en esta perspectiva educativa, todos los elementos de la situación: naturaleza de las víctimas, del delito, de la familia, de la personalidad del joven... El valor de la pena para el joven no se adscribe sólo a su carácter punitivo, sino sobre todo a su articulación con el daño, la víctima, la familia del joven o, de una manera más general, la sociedad» (Milburn, 1997).

Las actividades de ayuda a las víctimas de delitos pueden incluir la prevención y la información en cuanto a comportamientos y precauciones que conviene observar; pero también, concretamente, acompañamiento para presentar denuncia o para tramitar de nuevo los documentos robados; compañía durante los primeros días y, sobre todo, durante la noche; ayuda en la reparación de los daños materiales y en la sustitución de cierres, puertas y ventanas; iniciativas de carácter psicológico (procesamiento de la experiencia vivida, socialización con otras vícti-

mas, superación de las resistencias, arreglo eventual del conflicto), así como de protección jurídica respecto al autor del delito y de su entorno, de la burocracia en general y del sistema judicial en conjunto.

Después de un retraso inicial, también Italia ha afrontado los problemas de la seguridad de manera orgánica y coordinada. Durante años, de hecho, nuestro país no ha tenido una política de seguridad que afrontara estos problemas a partir de las realidades específicas: el objetivo prioritario del Estado siempre ha sido el del control del orden público (en algunos momentos, junto con el del combate contra el terrorismo y el crimen organizado) y, con las excepciones debidas, el conjunto de las iniciativas se tomaba basándose en la urgencia diaria que, por otra parte, rara vez faltaba.

El impulso por modificar esta situación ha venido de algunas realidades locales, atentas a las peticiones de los ciudadanos y motivadas por la necesidad de darles una respuesta.

Hay que recordar sobre todo las iniciativas del proyecto Ciudades seguras, puesto en práctica a partir de 1994 por la región de Emilia-Romagna (estudios, seminarios, debates, reflexiones y publicaciones), que han proporcionado y han hecho circular contribuciones teóricas y prácticas sobre el tema de la gestión conjunta de la seguridad, retomadas posteriormente en el Fórum Italiano para la Seguridad Urbana, miembro activo del *Forum Européen pour la Sécurité Urbane*.

Se ha teorizado sobre la importancia del hecho de asumir el punto de vista desde abajo, partiendo de las situaciones concretas y buscando los recursos para la respuesta a partir de la misma realidad local considerada.

Se ha definido como «nueva prevención» aquella actuación cuyo objetivo consiste en eliminar o reducir la frecuencia de determinados comportamientos —sean calificados o no como criminales— recurriendo a soluciones diferentes de las que ofrece el sistema penal. El carácter genérico de la definición hace mucho más complicada la tarea de quien intenta reconstruir estas actuaciones en un marco global. Sobre todo, no es fácil definir cuáles son los elementos efectivos de novedad de la «nueva prevención». En el caso de las actividades de los gobiernos locales, la novedad hay que buscarla tanto respecto a las formas de prevención típicas del sistema penal como, sobre todo, respecto a las actividades de prevención social en sentido amplio, que los organismos locales, en el ámbito de sus competencias, ponen constantemente en práctica. En primer lugar, podemos decir que los gobiernos locales adoptan estrategias de «nueva prevención» cuando reconvierten o modifican los objetivos generales de su acción: desde la eliminación de las causas de la degradación social, de la exclusión y de la delincuencia, hasta el objetivo, más limitado, de la reducción de los fenómenos que tienen su origen en aquellas causas sociales y también de los costos que la colectividad debe soportar. Las políticas de reducción del daño son en este sentido ejemplares y representan uno de los modelos más significativos de las acciones de «nueva prevención» en Italia (Selmini, 1996).

Entre los resultados concretos más significativos (también teniendo en cuenta las responsabilidades cada vez más grandes que se les confían en relación con su elección directa por parte de los ciudadanos), es preciso recordar la inclusión for-

mal del alcalde en el Comité provincial para el orden y la seguridad pública, sancionada por el Decreto legislativo 279, de 27 de julio de 1999.

No se puede infravalorar, finalmente, la importancia que pueden adquirir los protocolos de seguridad entre prefecturas y ayuntamientos u otros organismos locales, pensados para formalizar una serie de compromisos por parte de las administraciones interesadas, y el inicio de un programa de policía de proximidad destinado a mejorar las relaciones y las formas de colaboración entre los ciudadanos y el personal de la Policía de Estado.

También en el ámbito del conocimiento de los fenómenos relacionados con la inseguridad y la victimización se han obtenido datos muy importantes de los ya mencionados informes en el ámbito del proyecto Ciudades seguras, y también otros, entre los que se encuentran datos específicos sobre los ancianos (Carrer, 1998).

Hay que señalar en particular la investigación del Instituto Nacional de Estadística italiano, relativa a la seguridad de los italianos (Barbagli, 1998), que representa una contribución muy importante para el conocimiento de este fenómeno en nuestro país y donde se muestra que «también el sentimiento de inseguridad de la población respecto a la delincuencia no sólo existe, sino que se ha convertido en un fenómeno social imponente, que no podemos continuar ignorando o negando».

Finalmente, son numerosas las actuaciones en el ámbito de la prevención y de la asistencia compartida, en gran parte gestionadas por asociaciones de voluntarios coordinados y financiadas por los organismos locales (Carrer, 2000).

5. CONCLUSIONES

La inseguridad está determinada por un conjunto de factores que, sin embargo, inciden a veces significativamente en nuestra existencia diaria, en nuestros comportamientos, en nuestras actitudes, en nuestra manera de ser, alimentando un círculo vicioso cada vez más negativo y que tiende a reforzarse.

Una intervención concreta y positiva debe partir de una planificación de la ciudad, no con la finalidad de crear espacios defendibles, sean públicos o privados, sino que debe tender a la natural y constante apropiación (o reapropiación, en caso de situaciones de recuperación o de restablecimiento de lo existente) del espacio y su gestión más natural y harmónica, subrayando el valor de la socialización y de la calidad de vida. Hay que garantizar una «ciudad segura» partiendo de una «ciudad vivida» y no de una «ciudad blindada».

Es importante proyectar los nuevos barrios con la máxima atención en cuanto a la estructura urbanística, los espacios verdes, el mobiliario urbano, la iluminación, la presencia de servicios, tiendas y espacios de animación, una red de transportes públicos dignos de este nombre, el control del tráfico a favor de los peatones en general y de las categorías más vulnerables en particular.

Se tiene que garantizar la misma atención a aquellos barrios que serán objeto de actuaciones de recalificación urbana, social y económica y que representan en

muchos casos los principales problemas de nuestras ciudades, no sólo en cuestión de inseguridad, sino sobre todo de exclusión, intolerancia e incomunicabilidad.

El alcalde ha de ser capaz de hacer dialogar entre ellos a todos sus conciudadanos y de hacer funcionar los servicios de competencia de la Administración municipal, incidiendo en los horarios de vida de la ciudad, para llegar a una mejora de la calidad de vida, programando políticas de actuación adecuadas y motivadas.

Una actividad de este tipo requiere, tal y como ya se ha subrayado, una planificación del territorio, una revisión de los servicios municipales de la manera más elástica posible y capaz de implicar a todos los grupos presentes: institucionales (locales y centrales), del sector terciario y de asociaciones de voluntarios, laicos y confesionales, que facilite la ruptura de aquella sectorialidad de las actuaciones que hasta hoy ha caracterizado a la mayor parte de las realidades.

Hay que poner en práctica planes de actuación que respondan a la necesidad de seguridad de los ciudadanos en una actuación global de los organismos locales, que tenga en cuenta todos los aspectos necesarios para garantizar una mejora global de la calidad de vida.

Se deben confiar a la policía local tareas de gran importancia para garantizar una respuesta rápida, concreta y visible a las peticiones de los ciudadanos, para representar una presencia repartida del alcalde en el territorio y para actuar como intermediarios con los otros cuerpos de policía.

Todas estas iniciativas se deben coordinar con las de carácter predominantemente «represivo» de los cuerpos de policía de competencia nacional, que habrá que implicar en cualquier caso en el conjunto de las actuaciones. Al mismo tiempo, estos cuerpos de policía han de comprometerse a garantizar su presencia según las formas y las modalidades más oportunas basándose en las características de la población, del territorio y de los resultados conseguidos.

Por último, una actuación correcta debe afrontar el problema de la inseguridad en el ámbito de cuestiones relativas a la calidad de vida y basarse en la puesta en común de los recursos públicos y privados, locales y centrales, coordinados con la aportación de las asociaciones de voluntarios y de los ciudadanos directamente afectados. Las iniciativas que sea preciso adoptar deben ser concretas, motivadas, posteriores a la obtención de las informaciones necesarias con la ayuda de los instrumentos más apropiados y comunicadas inmediatamente a todo aquel que esté interesado e implicado en ellas.

BIBLIOGRAFÍA

- BLOCK, R. «Community, environment and violent crime». *Criminology*, 46, 17, 1, 1979.
- BARBAGLI, M. *La sicurezza dei cittadini. Reati, vittime, insicurezza dei cittadini*. Roma: Istituto Nazionale di Statistica, 1998.
- CARRER, F. *L'anziano e il suo habitat. Sicurezza e qualità della vita*. Roma: Ediesse, 1998.

- CARRER, F. *Sicurezza in città e qualità della vita*. Roma: ed. Liberetà, 2000.
- COLEMAN, A. *Utopia on trial, vision and reality in planned housing*. Londres: Hilaty Shipman, 1985.
- COSTA-LASCOUX, J. «La régulation des petits désordres sociaux». *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 139, 18, 1994.
- GREMY J.P. *Les violences urbaines*. París: IHESI, 1996.
- KEGELS, M.L. «Le crime, puisqu'il faut l'appeler par son nom... la 'peur du crime'». *Déviance et Société*, 209, 2, 1982.
- LAMY, B. «Aménagement urbain et sécurité». *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 131, 17, 1994.
- LOUIS-GUERIN, Ch. «La peur du crime: mythes et réalités». *Criminologie*, 69, 16, 1, 1983.
- MCKENZIE, R.D. «Caratteri dell'ecologia umana». 1.^a ed. 1925. Traducción al italiano en D.A. *Società e Metropoli*. Roma: Donzelli editore, 1995.
- MILBURN, Ph. «La réparation pénale: entre inciviltés et éducatibilité». *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 121, 29, 1997.
- MONJARDET, D. «Réinventer la police urbaine». *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 2, 37, 117, 1999.
- NEWMAN, O. *Defensible space: Crime prevention through Urban Design*. Nueva York: Mac Millan, 1972.
- NEWMAN, O. *Design Guidelines for Creating Defensible Space*. Washington, DC: U.S. Govern, Printing Office, 1976.
- ROCHÉ, S. *Le sentiment d'insécurité*. París: Puf, 1993.
- SELMINI, R. «Nuove azioni: sicurezza e prevenzione nel sistema delle autonomie locali in Italia». *Quaderni di Città Sicure*, 203, 5, 1996.
- SKOGAN, W.G. *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighbourhoods*. Berkeley & Los Angeles: University California Press, 1990.
- THOMAS, I.W. *Old World Traits Transplanted*. Nueva York: Harper & Bros, 1921.
- WILSON, J.Q.; KELLING, G. «Broken windows». *The Atlantic Monthly*, 38, 29, marzo de 1982.
- ZORBAUG, H. *The Gold Coast and the Slum*. Chicago: The University of Chicago Press, 1929.

Reflexiones sobre el concepto de seguridad en el ámbito municipal. Estudio de un caso

AGUSTÍ VEHÍ I CASTELLÓ

Historiador y subinspector de la Policía Local de Figueres

XAVIER VIRGILI I ABELLÓ

Antropólogo social y agente de la Policía Local de Tarragona

ASTRID PINEDA I REOLID

Licenciada en Derecho

JAUME DOMINGO I COLL

Geógrafo y profesor de la Escuela de Policía de Cataluña

85

I. INTRODUCCIÓ

Este artículo presenta el resultado de una investigación llevada a cabo durante la primera mitad del año 2000 por un equipo multidisciplinar vinculado a la Escuela de Policía de Cataluña y compuesto por un antropólogo, un geógrafo, un historiador y una jurista. Dos de sus componentes aportan, además, su experiencia profesional como policías locales de dos ciudades catalanas. En un principio se aprovechó la demanda de un pequeño municipio del ámbito metropolitano de Barcelona —Premià de Dalt—, relacionada con la ampliación de la plantilla de su policía local, para realizar un estudio sobre la seguridad ciudadana del municipio con el objetivo, por una parte, de dar una respuesta a las inquietudes planteadas por el Ayuntamiento y, por otra, de explorar una línea metodológica para afrontar nuevos estudios caracterizados por la utilización de métodos cualitativos y por una perspectiva de los temas relacionados con la seguridad que tenga en cuenta sus actores.

En la era de la globalización, se ha optado por incidir en la perspectiva micro-social en los estudios de comunidad, con la esperanza de aprovechar la riqueza de matices que estos campos proporcionan, así como para poder establecer en el futuro comparaciones que permitan llegar a generalizaciones. No se trata de un estudio de corte clásico sobre seguridad ciudadana, sino que intenta articular a través de una metodología básicamente cualitativa elementos tan diversos como el análisis del territorio y el estudio de un servicio policial, intentando aprender y explicar el papel que una organización —la policía— puede tener en los procesos de cambio y expansión de un municipio en crecimiento.

Teniendo en cuenta el punto de vista de los actores —ciudadanos, policías, instituciones— ha intentado analizar la participación de una organización creada para el control de la población en la mejora de lo que se conoce como «calidad de vida» de los ciudadanos, de la que la seguridad constituye sólo un aspecto.

Uno de los retos principales radica en la reflexión sobre si realmente la policía puede integrarse en una comunidad y convertirse al mismo tiempo en un elemento de integración que sirva a la mayor variedad de sectores. Se trata, pues, en el momento en que hay más difusión de estrategias policiales como la «tolerancia cero» o las «ventanas rotas», de orientar una organización policial pequeña en el sentido contrario, hacia el modelo de policía comunitaria.

2. LOS OBJETIVOS DEL TRABAJO

86

En el momento de plantearse la realización del trabajo, el equipo partía de una serie de consideraciones generales previas que debían facilitar el acotamiento de los objetivos. En primer lugar, se consideró que la posible necesidad de adecuar y reformar el cuerpo de la Policía Local de Premià de Dalt no tenía que partir forzosamente de una situación especialmente conflictiva en este municipio, sino que podía ser consecuencia de una serie de cambios y transformaciones geográficas —urbanismo y demografía—, sociales y económicas vividas en esta comunidad.

También se tuvo en cuenta el hecho de que la organización policial no debía haber sido ajena a estos procesos de cambio, que debía haber sufrido las consecuencias de las confusiones derivadas del modelo policial vigente y que progresivamente debía haber ido percibiendo la necesidad de encontrar una identidad propia en este marco.

Asimismo, era necesario partir del hecho de que el funcionamiento y el rendimiento de la Policía Local no se tenían que considerar negativos a priori por el solo hecho de que la misma Administración municipal hubiera solicitado su estudio y adecuación. Esta labor, eso sí, tendría que tener en cuenta el momento en que se realizaría, ya que coincide con el momento histórico en el que se está haciendo el cambio del modelo policial catalán con el progresivo despliegue de la Policía de la Generalitat - *Mossos d'Esquadra* en sustitución de los cuerpos policiales estatales. Por esta razón, era necesario tener en cuenta que las nuevas necesidades de la población, las demandas de aumento de la calidad de vida, debían tener una repercusión en la gestión de la seguridad pública del municipio y en el establecimiento de mecanismos que tiendan a acercar la organización policial a la ciudadanía.

Una vez planteadas estas consideraciones, los objetivos fundamentales de la investigación se centraron en tres grandes ámbitos. En primer lugar, en la construcción de un marco de referencia suficientemente explicativo del municipio, capaz de reflejar el proceso de transformación en que ha estado inmerso durante los últimos veinte años.

Un segundo objetivo consistió en la descripción del cuerpo de la Policía Local de Premià de Dalt a través de una serie de parámetros, como la evaluación de los servicios y de la mecánica policial, el análisis y la posible optimización de los recursos, la detección de necesidades, la incidencia del servicio policial en el municipio, la percepción que la población tiene de su policía, así como la que tienen los propios agentes de policía, y, por último, la descripción de la formación policial y la preparación técnica.

Finalmente, el último ámbito de objetivos era proporcionar los indicadores necesarios para la construcción del sistema local de seguridad, el cual, a partir de los dos objetivos anteriores, se estructuró en dos apartados:

- a) Recomendaciones inmediatas, a fin de aportar al gobierno municipal elementos para establecer directrices políticas en temas de seguridad pública; para la adecuación y la reestructuración de la Policía Local, y, finalmente, para la creación de un marco jurídico y normativo que facilitara la gestión de la seguridad municipal.
- b) Recomendaciones de futuro, orientadas a la preparación del despliegue de la Policía Autonómica - *Mossos d'Esquadra*, y también a la de la Policía Local para poder afrontar el nuevo modelo policial.

Este artículo no es el marco apropiado para mostrar los resultados del trabajo. Se pretende, en cambio, presentar las líneas de actuación —los planteamientos conceptuales, la metodología— como elementos de reflexión que cabe tener en cuenta en los análisis de seguridad pública. Por eso, las alusiones al municipio de Premià de Mar tienen un valor meramente ilustrativo.

3. LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y CONCEPTOS CLAVE

Debido a la perspectiva multidisciplinar con que se ha abordado el trabajo, se tenía que establecer un planteamiento metodológico a fin de articular adecuadamente las diferentes sensibilidades. Por esta razón, se consideró que la antropología social podía erigirse como eje vertebrador de la metodología de esta investigación. Sobre esta base se fijaron las líneas principales del estudio, que se definen a continuación.

a) Un estudio de comunidad

El estudio partía de la definición política de municipio para establecer el ámbito de trabajo. Sin embargo, el hecho de ceñirse a este marco estrictamente político podía desvirtuar el enfoque y las propias conclusiones. Por eso, era preciso tener en cuenta el conjunto de relaciones del municipio con otros municipios de su entorno y valorar su influencia.

b) El territorio

La investigación debía plantear necesariamente que su objeto de estudio es una sociedad compleja. En este caso, el municipio de Premià de Dalt, que pertenece a la comarca del Maresme, está rodeado de municipios con más habitantes e influido directamente por el área metropolitana de Barcelona. De la misma manera, el equipo se planteó hasta qué punto, de acuerdo con las características propias de este municipio, se podía hablar de una «comunidad» en el sentido clásico de la palabra.

c) Una investigación microsocia

El trabajo pretendía ser coherente con una visión sistémica de la sociedad

para poder coordinarlo con otras investigaciones, de tal manera que el nivel comparativo y la posibilidad futura de promulgar generalizaciones estuvieran salvaguardados desde el punto de vista teórico. Trabajar con este criterio presenta, a priori, ciertas ventajas en cuanto a la facilidad de observar la realidad social y la posibilidad de aplicar determinadas técnicas a la investigación. El estudio de un caso posibilitaba la comprensión de procesos en los que se articulaban elementos estructurales propios del mundo policial —las peculiaridades de la organización estudiada— con las de otras instituciones sociales, sin olvidar la posibilidad de introducir con toda su importancia la existencia de un marco físico, histórico y humano con unas características propias.

d) Los procesos de cambio social

Éste era un eje central que se debía tener en cuenta al plantearse la necesidad de una adecuación del cuerpo de Policía Local. Así, había que explicar los procesos de cambio y de expansión económica, así como los flujos de población que han provocado, entre otras cosas, que en los últimos veinte años el municipio haya doblado prácticamente su población.

e) El estudio de una organización profesional

La policía es una profesión. Esta circunstancia hace que la investigación presente peculiaridades propias de la antropología del trabajo. Se tuvo en cuenta también la relación del cuerpo de policía con las otras áreas de la Administración local y con el conjunto del sistema de justicia en que se incluye.

f) Administración pública

Esta organización profesional pertenece a la Administración local. Este hecho obligó al equipo a articular una serie de mecanismos que permitieran explicar los rasgos principales de este nivel de la Administración y los principales nexos de relación entre ella y la organización objeto de análisis.

g) Seguridad

El concepto de seguridad define, en gran manera, el objetivo del trabajo y está presente en él de forma transversal. Por este motivo, se tenía que delimitar esta idea.

h) Aparato policial

La organización estudiada, la Policía Local de Premià de Dalt, pertenece a este subsistema social, por lo cual era necesario enmarcarla en el conjunto del sistema de justicia criminal en el cual se incluye.

El trabajo en equipo obligó, además, al establecimiento de algunos conceptos como fundamentos del estudio de caso.

3.1 Análisis territorial

El trabajo de investigación pretendió articular un estudio territorial con el abordaje de la reforma de una organización local de policía. En esencia, se puede afir-

mar que articular estos dos momentos de análisis es coherente si se tiene en cuenta cuál fue la lógica de la creación del aparato policial y su desarrollo histórico.

La policía, como agencia de control social formal que se conoce en la actualidad, nació a mediados del siglo xix con la caída del Antiguo Régimen europeo y la llegada al poder del nuevo orden burgués. Se puede considerar que este proceso de formación duró toda la segunda mitad del siglo xix y que una vez consolidada se expandió durante todo el siglo xx. También se puede afirmar que una de las razones por las que los mecanismos de poder consideraron a la policía como uno de los instrumentos óptimos para el control y la gestión de la población fue la capacidad que demostraron estas organizaciones para establecer unos vínculos estrechos con el territorio en que se asentaban. Estos vínculos se entienden fundamentalmente como una capacidad para obtener la máxima información del territorio, para tener un conocimiento exhaustivo del mismo, con el que la Administración pudiera aplicar posteriormente todo tipo de estrategias y de políticas sobre la población.

Los cuerpos municipales de policía fueron un claro referente de esta estrategia desde su nacimiento. En la segunda mitad del siglo xix se desencadena un enorme proceso de modernización y racionalización de la vida urbana. Las policías locales —nacidas como guardias municipales— fueron, para la Administración, un instrumento valioso para llevar a cabo esta tarea, al encargarles la vigilancia del cumplimiento de las ordenanzas de «policía y buen gobierno» así como los bandos de alcaldía. Tanto las ordenanzas como los bandos buscaban la regulación y el ordenamiento del conjunto de actividades que la población llevaba a cabo en la vía pública, con lo cual se puede decir que se formó una transformación acelerada de muchas costumbres sobre higiene, salubridad, actividades económicas, tráfico, etc.

De esta manera, los cuerpos de policía local acumularon rápidamente una gran cantidad de información geográfica del territorio y de las dinámicas sociales que se daban en él. Esta relación de la policía con el espacio físico y humano ha continuado inalterable durante este siglo y medio. Por este motivo, desde el punto de vista teórico, es imprescindible llevar a cabo un trabajo empírico para entender la articulación de estos vínculos entre el espacio y la agencia destinada a su control formal.

3.2 El Estado del bienestar: de la calidad de vida a la sociedad de los riesgos

El llamado Estado del bienestar presenta ciertos síntomas de cansancio y de un determinado nivel de crisis. La pregunta, tal vez compleja o atrevida, es qué papel pueden tener las organizaciones policiales en esta situación. Reflexionar sobre esta cuestión es imprescindible si el objetivo es llevar a cabo una perspectiva de futuro a corto y medio plazo.

Una de las premisas nucleares de la idea del Estado social o del bienestar ha sido, entre otros, proporcionar a los ciudadanos niveles cada vez más altos de prestaciones y, por tanto, de lo que se ha llamado calidad de vida, buscando así

dosis de legitimidad¹ basadas en la propia eficacia del sistema. Sin embargo, el fracaso de expectativas a partir de los años setenta afectó directamente al sistema de justicia criminal y generó la emergencia progresiva de toda serie de riesgos, que se catalogan en difusos —o generales— y concretos.

En líneas generales, se puede constatar el paso a una época con un determinado nivel de crisis y, en consecuencia, con la aparición de procesos de transformación más o menos rápidos. En este contexto, hay diversos actores y discursos que, en el nuevo siglo, están tratando de emerger como pioneros para afrontar y liderar esta situación. La policía es uno de ellos, y por este motivo se encuentra inmersa en un proceso de transformaciones con el objetivo de asegurar la gestión posible de estos dos vectores.

Por todo ello, la investigación no podía —ni pretendía— acabar siendo un estudio clásico de seguridad o de seguridad ciudadana aplicada a un municipio. Por el contrario, necesitaba tener como referente último el planteamiento sobre cómo la Administración local puede, a través de su policía, contribuir a aumentar algunos de los parámetros que caen en el ámbito de la calidad de vida de sus ciudadanos y, de esta manera, apaciguar la percepción de los riesgos que la población capta cada vez de manera más amenazadora.²

3.3 La seguridad

El concepto sobre la seguridad ha ido tomando importancia en nuestro país progresiva e ininterrumpidamente desde finales de los años setenta. En Cataluña, el primer síntoma de la preocupación que iba adquiriendo este tema entre las administraciones se encuentra en el hecho de que el Ayuntamiento de Barcelona constituyera, en 1984, la Comisión Técnica de Seguridad Urbana. Tal como se

1. «... la legitimidad tal como se discute hoy día ya no se basa exclusivamente en la racionalidad formal, sino que requiere un consenso generalizado sobre los «valores», es decir, legitimidad no quiere decir sólo legalidad del poder estatal y de los mecanismos de su constitución, sino consentimiento con los resultados de su actuación. El ciudadano concede legitimidad al poder, no sólo a través de su participación en la voluntad política, sino de su identificación con los valores que predica y los beneficios sociales que de ella se derivan. Las instituciones de poder se legitiman en virtud de su legalidad y en clara referencia a sus resultados prácticos» (Picó, 1987: 131).

2. «Lo importante para nosotros es que este conjunto de crisis —o, dicho de una manera más correcta, de manifestaciones diversas de una misma crisis— añade un elemento que afecta claramente a la idea de seguridad sistémica: se deja al descubierto que la noción de riesgo social en los tiempos posmodernos no consisten en una cosa puramente externa o desconocida (en una especie de contingencia del entorno) sino que también debe conectarse con las consecuencias perversas y con las incapacidades del propio funcionamiento del sistema social y de sus subsistemas. Los riesgos sociales quedan, de esta manera, ampliados, reubicados y redefinidos.

»Esta cuestión ha sido enmarcada por la teoría sociológica contemporánea, que ha creado la categoría de sociedad del riesgo para describirla. Destaca, en esta línea, el esfuerzo de Beck según el cual la noción de riesgo social en nuestro tiempo ya no hace referencia a cualquier tipo de drama o peligro, sino que apunta directamente a las consecuencias de decisiones de carácter industrial, técnico o económico tomadas después de las pertinentes ponderaciones de beneficios apropiables. Dicho de otro modo, hay unos ciertos riesgos sociales que derivan fundamentalmente de decisiones conscientes tomadas desde instituciones públicas o privadas (de la cadena de decisiones previa); por poner dos ejemplos, el desastre producido en una central atómica o el desmantelamiento de todo un sector productivo que genera el empobrecimiento de una región determinada» (Domínguez i Virgili, 2000: 228).

dice en la presentación de la publicación de las conclusiones, el trabajo intentaba abordar «uno de los problemas que más afectan a los ciudadanos: la seguridad».

Teniendo en cuenta este momento histórico de partida, se constata el nacimiento de la seguridad como problema social. Es decir, la articulación de toda una serie de factores históricos, sociales, políticos y económicos que, jerarquizados entre ellos y sometidos a diversos procesos de transformación, han favorecido la construcción de una percepción colectiva de inseguridad.

La aparición de este «problema» con una fuerza prioritaria —tal como han reflejado las diversas encuestas sociológicas y de victimización— ha generado en los últimos años encendidos debates políticos, sociales, mediáticos, con la sucesiva aparición de diferentes políticas de seguridad, y ha propiciado también el surgimiento de toda una industria privada a su alrededor. Por ello, convenía hacer un rápido repaso a los conceptos y las definiciones con que se trabaja y que a veces han sido utilizados por diversos agentes sociales de una manera más o menos confusa.

3.4 Orden público

Es el concepto decimonónico surgido de las revoluciones burguesas y el nuevo concepto de Estado. En un sentido amplio podemos decir que se identifica con el orden jurídico, con lo que marcan las leyes. La esencia de la idea de orden público es precisamente su cumplimiento, ya que en caso contrario entra en funcionamiento la maquinaria represiva del Estado.

En el Estado español, esta idea de orden público entendida como un mecanismo para perpetuar determinadas normas, mantener una autoridad fuerte y asegurarse la obediencia de los ciudadanos se transforma con la discusión y la aprobación en 1978 de la Constitución española.

3.5 Seguridad ciudadana

Este concepto sustituye al anterior. El artículo 104 de la Constitución encarga a las fuerzas y los cuerpos de seguridad la misión de «proteger el libre ejercicio de derechos y libertades y de garantizar la seguridad ciudadana». A pesar de todo, es curioso comprobar cómo pervive este concepto en diversos artículos de la misma norma constitucional, estatutos de autonomía —el vasco y el catalán, por ejemplo— y artículos de diversas leyes orgánicas. Es el llamado orden público constitucional.

El concepto de seguridad ciudadana rompe la hegemonía de la lectura jurídica y la amplía al resto de la sociedad, porque ya no se centra en la capacidad represiva del Estado sino en la búsqueda de una convivencia segura de los ciudadanos, a partir de la «protección de las personas y los bienes ante las acciones violentas o agresiones, situaciones de peligro o calamidades públicas». En todo caso, interesa destacar que el cambio de concepto no es banal, sino que demuestra que el Estado se plantea ofrecer un servicio público que tienda a mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

La ley orgánica 1/1992, sobre protección de la seguridad ciudadana, merecería un comentario en un capítulo aparte; aquí sólo indicamos que constituye el ejemplo de cómo se pretendió dar respuesta, a principios de los años noventa, a una pretendida situación de emergencia pública con una ley que quería hacer prevalecer las respuestas policiales por encima de otras estrategias de tipo social a estas problemáticas.³

3.6 Seguridad pública

La Constitución española introduce un tercer concepto, el de seguridad pública, que aparece en el artículo 141.1.29 como una competencia exclusiva del Estado. Hay que entenderlo como el mantenimiento de la seguridad en un sentido amplio, la suma de la idea de orden público y de seguridad ciudadana.

3.7 El miedo a la delincuencia

Es, en definitiva, la definición cotidiana a que se hace referencia cuando se habla de la percepción colectiva de inseguridad. Hay mucha literatura especializada que versa sobre los factores que inciden en su formación y desarrollo, así como en todos aquellos discursos políticos, sectores profesionales, agencias y organizaciones que intervienen en la construcción de esta idea social y en las fluctuaciones de su intensidad e influencia en el funcionamiento del sistema social.

Es preciso tener en cuenta la doble vertiente del miedo a la delincuencia. Por una parte, el debate sobre si la inseguridad es un fenómeno objetivo o al menos objetivable —denuncias, sentencias judiciales, encuestas de victimización, etc.—, o bien si es principalmente una construcción social inserta en el imaginario colectivo de unas determinadas sociedades en unas determinadas épocas de crisis. Por otra parte, esta inseguridad aparecería con un doble circuito: un miedo difuso, general, colectivo y un miedo concreto e individual de ser víctima de las diversas formas de violencia que nos amenazan.

3. «... se ha manipulado a la opinión pública ofreciendo la ley como la única panacea a los problemas de los ciudadanos, con olvido de las verdaderas causas de la crisis en que estamos metidos; se ha desvalorizado la función controladora del Poder Judicial pretendiendo convertirlo en apéndice legitimador de las fuerzas policiales y las ocurrencias del Ejecutivo; se ha criticado en forma abrupta a toda la clase intelectual, con excepción por supuesto de los intelectuales orgánicos, considerándolos seres trasnochados y sin contacto alguno con la realidad; se ha acudido incluso al Defensor del Pueblo para que, en actuación muy ajena a su función constitucional, prestara su aval a la última corrección semántica de la Ley. [...] Al margen de datos más concretos que el simple número, un millón de intervenciones según el señor ministro, la satisfacción del más destacado valedor de la ley sólo sirve para probar algo que ya sabíamos desde que se anunció su tramitación: que los destinatarios de la norma iban a ser aquellos que, por pertenecer a los sectores más desposeídos y subalternos, tienen mayores posibilidades de ser vistos y menos de ser escuchados. Valoración del señor ministro que concuerda con aquella afirmación inicial de que nada debían temer de la Ley quienes nada tienen que temer, olvidando que todo el sistema de garantías ha sido establecido para aquellos que más lo necesitan, para aquellos que van a ser los afectados por su aplicación, para los sospechosos, los imputados, los marginados de toda clase; éstos son los destinatarios naturales de la LOPSC y, precisamente por ello, los más necesitados de que no se subvierta o deteriore el sistema garantizador de los derechos fundamentales que también a ellos debe protegerles» (Movilla Álvarez, 1993: 12).

3.8 La policía

Las sociedades complejas están generando toda una serie de mecanismos de gestión que dejan en manos de las instituciones —públicas y privadas— y de organizaciones especializadas una buena parte de las transacciones y relaciones sociales. Sin ánimo de profundizar ahora en este tema, se puede afirmar que las redes sociales informales han ido perdiendo simultánea y progresivamente gran parte del protagonismo en cuanto a su capacidad para resolver los problemas cotidianos de la gente. De esta manera se puede creer en la existencia de determinados procesos que invitan a pensar en la aparición de nuevos tipos —y estrategias— de relaciones sociales. Fruto de ello sería la aparición de lo que se podría denominar individuo vulnerable, progresivamente incapaz de afrontar por sí solo las contingencias de la vida social y desligado cada vez más de sus redes informales tradicionales —familia, amigos, vecinos, etc.—. Esto que parece una paradoja del sistema social, en realidad no es más que una nueva variante del funcionamiento tradicional del Estado burgués nacido en el siglo XIX con la caída del Antiguo Régimen.⁴ Así, en este nuevo sistema de relaciones, por una parte los ciudadanos pedirían, exigirían, cada vez más prestaciones al conjunto de organizaciones e instituciones, con la conciencia de que esta demanda partiría de su libertad individual y con la legitimidad que les proporcionaría la lógica del Estado del bienestar. Sin embargo, si se analiza en profundidad se observa que la población se podría estar convirtiendo en dependiente del sistema de una manera absoluta, hasta al punto de que si algún elemento del sistema no funcionara, el individuo fracasaría en sus objetivos y necesidades.

En la creación de estos procesos, lógicamente, tendría un protagonismo especial todo lo que hace referencia a la gestión de los riesgos sociales, elemento que nos conduce directamente a la percepción de la inseguridad, y de aquí a la policía.⁵

4. Con el nuevo orden político burgués que se instauró en Europa después de la era de las revoluciones, aparecieron nuevas técnicas de gobierno basadas en el control y la gestión de una nueva categoría: la población. La idea de producción se convirtió en el eje fundamental y todo giraría a su alrededor. Así se consiguió la disciplina de las voluntades de los individuos a base del control político, médico y fundamentalmente terapéutico de sus vidas. En este contexto de «modernización» de la vida de los ciudadanos libres, se fue forjando el nuevo sistema de seguridad, tanto el de carácter estatal como el de base local. Así lo explica Agustí Vehí en la introducción de su obra sobre el caso de la Policía Local de Figueres: «En este sentido es una opinión generalizada que estos sistemas locales de seguridad en la forma en que los conocemos hoy fueron producto o se tienen que poner en relación con las necesidades de disponer de un mecanismo de control social totalmente dirigido desde los gobiernos municipales, con la construcción del Estado liberal y con el cambio de sistema económico; de su evolución conjunta vendría el crecimiento urbano, a partir de mediados del XIX, y las nuevas políticas de servicios municipales, entre ellas la de seguridad. Una seguridad que, desde esta perspectiva, se intuía con una visión mucho más amplia que la propiamente dicha “de orden público” y que habría que entender como de construcción de unas nuevas relaciones sociales en un nuevo marco, el urbano, y con unos gobiernos locales que intentan hacerse su espacio de gestión» (Vehí, 2001: 2).

5. Siempre teniendo como punto de partida la afirmación de Alejandro Nieto (1976: 36): «La Policía no es un simple rasgo, más o menos importante del Estado moderno, puesto que constituye el valor medular que vertebra todo su ser.»

El aparato policial, consciente de que en este inicio de siglo se ha abierto una determinada competencia —expresándolo con la lógica del mercado— con otras agencias y, por tanto, con otros discursos, por conseguir el protagonismo de la gestión del ámbito de la seguridad y de la gestión de los riesgos sociales, ha emprendido una serie de transformaciones —que no se han de confundir con cambios estructurales o de lógica última— para adaptarse a la nueva realidad social. De esta manera, ha generado diversas estrategias que tienden a convertirla en una de las profesiones de referencia para este siglo XXI —igual que lo fue la de médico durante buena parte del siglo XIX y XX—, lo cual refuerza su tendencia histórica a asumir importantes niveles de autonomía dentro del marco global del sistema.⁶

Este proceso se está articulando básicamente a través de tres elementos:

- adaptación a las transformaciones sociopolíticas y, esencialmente, a la fluctuación de la demanda social;
- transformación de las estructuras organizativas y operativas, y, en consecuencia,
- modernización y especialización.

Estos tres elementos ya se están aplicando, teniendo en cuenta las variables siguientes:

- La transformación del concepto de policía controladora y represora surgido del modelo de Estado burgués que surgió después de la caída del Antiguo Régimen. Se tiende a una «policía del bienestar», que disminuya la importancia —pública, al menos— de agencia de control social formal en beneficio de otras funciones, como las asistenciales o las que refuerzan la calidad de vida de los ciudadanos.
- La manera en que las fluctuaciones y crisis del Estado del bienestar pueden afectar a los objetivos del aparato policial.
- La progresiva *policialización* de la sociedad, que incorpora directamente el marketing y fomenta el exhibicionismo policial.
- El control del mercado de la seguridad. El aparato policial incorpora con éxito la lógica de la empresa privada a sus organizaciones, y debe conseguir que la seguridad privada no lo convierta en algo prescindible.

6. «La cuestión policial, enfocada bajo el prisma del aparato policial, debe centrarse en el aspecto que hoy adopta dicho aparato, el cual procedente a su vez de la forma-Estado es el fruto de un proceso histórico en el que es justamente el doble control sobre los aparatos ideológicos y represivos del Estado lo que permite a las clases dominantes conservar el poder del/en el Estado. En este sentido, el aparato policial forma parte de un sistema integrado de justicia, al que se le atribuye la mayor parte del potencial represivo estatal. Pero no hay que olvidar que por las propias relaciones de poder que representan y por sus propias dinámicas internas, los elementos de este sistema tienen cierta tendencia a la autonomía. El aparato judicial pugna por su proclamada independencia; la policía, por su nivel de información, su despliegue y su propia estructura y organización, dispone de una independencia nada desdeñable, con políticas y estrategias propias» (Recasens, 1992: 2).

- La incorporación gradual de otras profesiones de mayor prestigio social a la policía.
- La articulación y la convivencia con otros cuerpos policiales que operan en el mismo territorio y, en este caso concreto, con la previsión del próximo despliegue de la Policía de la Generalitat - *Mossos d'Esquadra*.
- Las posibles transformaciones en las relaciones entre el aparato policial y el judicial.
- El éxito de las estrategias que sigue la policía para aumentar el prestigio social de la profesión.
- Los mecanismos articulados por las instancias de poder para controlar los focos de conflicto en las organizaciones policiales.

Sin embargo, para llevar a cabo unas transformaciones significativas, es preciso que la policía consiga un elevado grado de complicidad con la población a la que dirige este mensaje, a fin de obtener la mayor dosis de legitimidad posible. En este proceso, la idea última ya no sería lograr que los ciudadanos comprendieran y valoraran positivamente a los policías y sus funciones —uno de los anhelos corporativos y subculturales más arraigados en esta profesión—, sino que los propios ciudadanos pudieran llegar a participar activamente de las funciones policiales y sentirse como tales.

Con esta finalidad, las estrategias que utilizan las organizaciones policiales son básicamente cuatro:⁷

a) Eliminación del hermetismo institucional

El marketing. Después de un siglo y medio de existencia, las diferentes organizaciones policiales han emprendido procesos y estrategias a fin de aproximarse a la población.

b) Fomento del exhibicionismo

La policía como espectáculo. Si durante una buena parte de su historia la policía ha utilizado principalmente la estrategia de ser «opaca», la tendencia actual muestra que esto ha cambiado y se busca conseguir unos efectos simbólicos determinados en la población derivados de la exhibición de formas y medios.

7. Un ejemplo de esta perspectiva, que conduce a pensar que la policía es «algo diferente que necesita una organización diferente», lo encontramos en el párrafo siguiente: «Desde el punto de vista de la tecnología organizacional, la policía sería, pues, una organización de pequeños lotes y producción unitaria, si nos atenemos a la secuencia de sus actividades. Por su parte, es una organización de trabajo no rutinario, dada la materia prima con que trabaja (los seres humanos). Por último, es una organización de tecnología intensiva si nos referimos al flujo de trabajo y al modo en que se produce habitualmente para la policía. La organización policial, dedicada al campo de los servicios y caracterizada por sus objetivos no lucrativos, encaja con dificultad de manera absoluta en cualquiera de las clasificaciones anteriores, pero su análisis desde estas perspectivas permite una aproximación a la complejidad de la teoría organizacional donde se desarrolla la función policial» (Martín, 1990: 5).

c) Fomento de la profesión

La policía se define a sí misma como una profesión compleja, moderna, técnica, que exige una gran preparación para ser ejercida.

d) La incorporación de la lógica de la empresa privada como modelo de gestión de las organizaciones

Ésta es la tendencia sobre la que se basan las transformaciones policiales más importantes en este fin de siglo.

En el Estado español encontramos el ejemplo más inmediato en el proyecto Policía 2000, elaborado y puesto en marcha por la Dirección General de la Policía para aplicarlo al Cuerpo Nacional de Policía. En este proyecto se observa cómo se pretende incorporar tres de los aspectos básicos de la lógica productiva privada:

- el ciudadano se reconvierte en cliente (que compra un producto determinado);
- la búsqueda de la rentabilidad del producto (de la eficacia y la eficiencia), que se demostrará mediante la comprobación de que la demanda está satisfecha (disminución de las tasas de delincuencia y satisfacción de los clientes);
- introducción de procedimientos de trabajo basados en objetivos, con suficientes recursos materiales convenientemente optimizados.

Hay una diversidad de factores cuya articulación debe contribuir o impedir, en los próximos años, que la policía alcance este papel relevante en la gestión de los riesgos sociales que perciben sectores mayoritarios de la población y que, por esta razón, imponen su discurso y su lógica por encima de otros.

Sin embargo, ya se asiste a situaciones que podrían ser un síntoma de lo que en un futuro inmediato podría generalizarse en toda Europa. En Francia,⁸ de una manera especial, ya hace tiempo que en los barrios deprimidos de las grandes ciudades se da un fenómeno que se ha calificado como una «guerra de baja intensidad» entre la población juvenil y la policía, y que se desarrolla fundamentalmente los fines de semana. La marginación, la pobreza y las cuestiones étnicas son el medio de cultivo de manifestaciones de lo que se denominan nuevas violencias urbanas. Sin ánimo de profundizar en este fenómeno, se observa que el propio Estado podría estar otorgando a la policía este papel principal en la resolución de los graves problemas sociales que afectan a estas zonas. Allá donde el Estado del bienestar no ha tenido éxito en la aplicación de sus diversos mecanismos de gestión de la población, se retiraría y proporcionaría poderes más amplios a la policía. Ésta utilizaría estrategias combinadas —desde la «tolerancia cero» hasta la policía comunitaria— para combatir y contener, desde el discurso de la delincuencia y el orden público, unos procesos que tienen un evidente contenido de crisis social.

8. Un ejemplo: los artículos «El cortafuegos del miedo» y «Estado de alarma en las *banlieues*» de J.R. González Cabezas, publicados en *La Vanguardia* respectivamente el 22 de julio de 2001 y el 7 de septiembre de 2001.

4. METODOLOGÍA

La constricción del marco de estudio al ámbito municipal de una comunidad relativamente pequeña ha hecho necesaria la configuración de un enfoque metodológico básicamente cualitativo, capaz de ofrecer una aproximación global al objeto de estudio que pudiera ir más allá de las estadísticas oficiales. Los registros estadísticos de los diferentes organismos municipales sitúan un marco de referencia y pueden servir como elementos de comparación con otros municipios o como indicadores de tendencias en un estudio diacrónico del mismo municipio, pero en general se puede considerar que, en comunidades pequeñas, la explotación sistemática de cifras puede conducir a la sobredimensión o a la exageración de fenómenos.

De hecho, se parte de una cierta contradicción en los términos: en un municipio donde el índice de conflictividad es bajo⁹ y la sensación general —expresada los vecinos— es que se trata de un pueblo pequeño donde «no pasa nada», se pide una adecuación de la plantilla de la policía local.

¿Por qué se reclama más efectividad a la Policía Local de un pueblo donde no pasa nada? La solución del problema comporta la reflexión, por una parte, sobre el papel de las organizaciones policiales como instrumentos al servicio de la Administración —en este caso local, que se caracteriza por la proximidad al ciudadano—, y, por otra, sobre el concepto de seguridad, pública o privada, vivido según la percepción de los ciudadanos.

Las técnicas que se utilizaron para el análisis del caso se escogieron según la demanda de la propia investigación, con el convencimiento de que, pese al carácter particular del pueblo objeto de estudio, a grandes rasgos pueden ser útiles como instrumento de aproximación y de comprensión de las realidades de comunidades circunscritas a ámbitos locales y supralocales.¹⁰

Los datos utilizados se pueden clasificar según su naturaleza. En primer lugar, a fin de obtener una aproximación a escala pertinente del objeto de estudio, se utilizaron los datos estadísticos referentes a la demografía, la actividad económica y la calidad de vida elaborados por el Instituto de Estadística de Cataluña y el Consejo Comarcal del Maresme. Con esta información se relativizó la situación del municipio en su entorno socioeconómico y se analizaron las dinámicas en el sector comarcal donde está ubicado, así como la relación con los municipios de su entorno. Por otra parte, las estadísticas municipales sirvieron para diferenciar los barrios como unidades de convivencia, conocer las características de su evolución y también su actividad económica y asociativa. El hecho de trabajar con divisiones de convivencia, en lugar de las divisiones administrativas más usuales —general-

9. Sólo como ejemplo, y según las estadísticas de la Policía Local de Premià de Dalt de 2000, se efectuaron 18 detenciones —seis más que en el año anterior— y se registraron 59 accidentes de tráfico.

10. No se trata de precisar unas limitaciones cuantitativas para estudios de carácter cualitativo, sino de tenerlas en cuenta como elementos de análisis útiles para la labor administrativa en el servicio público.

mente secciones censales—, ha hecho más comprensibles muchos de los datos y ha ayudado a contextualizar los datos sobre la actuación policial y las demandas de la población. Respecto a la actividad policial se han tenido en cuenta, en un primer momento, los datos de las estadísticas oficiales del cuerpo, además del análisis de los comunicados diarios de actividad de las patrullas.

Este conjunto de datos oficiales sirvió para hacer una primera aproximación de cariz descriptivo al municipio, que todavía era insuficiente. Por ello, era preciso aumentar más la escala de aproximación a través del análisis de la estructura urbana, del tipo de edificación, la identificación de los centros de actividad y de ocio y la situación de los fenómenos denunciados u observados por los ciudadanos. El análisis del plano y la observación directa, realizada teniendo en cuenta la cronografía de las actividades, ilustraron los diferentes efectos sobre sectores del municipio en relación con el carácter residencial y la influencia de las segundas residencias en el ritmo cotidiano de actividad. La ocupación de los espacios públicos es uno de los elementos más evidentes en esta observación, tanto en su distribución en el plano como en los usos a que se destinan.

Por último, se ha tenido un interés especial por conocer la visión de los actores y, por ello, la recogida de datos se ha enfocado hacia diferentes direcciones.

Por una parte, se analizaron las demandas de la población a la Policía Local a través del registro de llamadas telefónicas hechas durante el año 2000. Se tuvieron en cuenta tanto el registro horario y el origen geográfico de la demanda como el motivo y la actuación posterior, si era el caso. Este tipo de información no puede tratarse cuantitativamente de una manera fiable, tanto por las carencias en el registro (a causa de las características del mismo servicio) como por la diversidad causal de los requerimientos. Pese a todo, es un instrumento bastante útil para marcar tendencias en el tiempo, el espacio, los motivos y las funciones que otorgan los vecinos a la Policía Local.

Por otra parte, se hicieron varias series de entrevistas semidirigidas. Las primeras se plantearon a personas significativas por su relación con cargos municipales que intervienen en temas de seguridad y sociedad (concejal de Vía Pública, jefe de la Policía Local, asistencia social...). También se entrevistó a representantes de la comandancia de la Guardia Civil de la zona y los miembros de la plantilla de la propia Policía Local. Los temas de las entrevistas estaban relacionados con la percepción de la seguridad desde el punto de vista de su cargo y con la valoración y la gestión de los recursos que hay a su alcance. En el caso de la Policía Local, por su calidad de actores privilegiados en la gestión de la seguridad local, se insistió en aspectos laborales. Asimismo, se entrevistó a los representantes de las asociaciones de vecinos de los diferentes barrios y a varios ciudadanos elegidos por el sistema de «bola de nieve» matizada para asegurar una representación de grupos de edad, tiempo de residencia en el municipio y los barrios, a fin de conseguir una muestra amplia y variada. Los temas de las entrevistas se agruparon en aspectos referentes a las valoraciones del municipio y de los cambios que se producen en él, la percepción de la seguridad o inseguridad, el análisis de las causas y las prevenciones particulares.

Finalmente, se tuvo en cuenta la prensa comarcal y local como reflejo de los sucesos y como elemento susceptible de creación de opinión, pero en este caso, seguramente a causa del escaso índice de conflictividad, los resultados son desestimables.

Los elementos que se han utilizado para el análisis de este caso son fácilmente abarcables para cualquier investigación y se pueden completar con los matices oportunos, de acuerdo con las características del objeto de estudio. Ahora bien, hay que tener siempre presentes los límites que pueden aportar un tratamiento cualitativo de la información y la necesidad de asegurar una distancia personal y profesional con el objeto de estudio, en beneficio de la perspectiva y la objetividad.

5. CAMBIOS EN EL ESPACIO Y CAMBIOS SOCIALES

Premià de Dalt es un municipio que ha combinado una dinámica de crecimiento demográfico y urbanístico con el mantenimiento de las características de su entorno paisajístico y de sus elementos de identidad. De todas maneras, y a pesar de que para muchos de sus habitantes tenga el encanto de ser un pueblo, el desarrollo de los últimos años ha influido en los grandes rasgos de su identidad.

5.1 La influencia metropolitana

Situado al sur del Maresme, Premià de Dalt recibe la influencia de un entorno urbano definido por Barcelona y Mataró. La accesibilidad y el entorno han influido en el carácter residencial de la población y en su estacionalidad. Los municipios de referencia más cercanos son Premià de Mar y Vilassar de Dalt, con los cuales comparte algunos servicios.

5.2 La complejidad

El municipio ha experimentado un crecimiento constante en las últimas décadas. Hay unos centros tradicionales separados por la autopista: el núcleo antiguo —o Premià de Dalt por antonomasia— y el barrio del Remei —originado en las corrientes migratorias de los años sesenta—, ambos situados al norte del municipio, en el área más cercana a la montaña. Estos dos núcleos complementan su espacio originario gracias a las urbanizaciones de segunda residencia que se están convirtiendo poco a poco en barrios residenciales para los nuevos vecinos de la localidad. Al otro lado de la autopista, por el lado de mar, los barrios de Santa Anna y la Floresta presentan unas características diferentes entre sí, pero también muchos rasgos comunes con los dos primeros barrios: son mucho más densos y prácticamente han agotado el espacio de crecimiento. La influencia de las principales vías de comunicación incide en el tráfico y en los problemas de estacionamiento. La influencia del entorno urbano de esta parte del municipio se aprecia por el hecho de que la frontera de estos dos barrios están separados de Premià de Mar por tan sólo una calle.

5.3 La polarización de la actividad

El núcleo antiguo y Santa Anna son los principales centros de actividad tradicional de la población. La comunicación entre los barrios, el centro y la autopista se hace a través de los ejes perpendiculares representados por la carretera de enlace, la riera y la carretera de Premià. Esto implica que buena parte del tráfico se haga entre los domicilios y la autopista, más que hacia unos centros donde es difícil compaginar el tipismo del trazado de las calles con la comodidad del transporte privado y el aparcamiento. La ubicación de un área comercial en la Floresta se beneficia principalmente de su entorno urbano y del acceso a la autopista.

5.4 Los cambios en el espacio y en el modelo de vida

El crecimiento del municipio implica también la aparición de unos problemas nuevos relacionados con la seguridad. Por una parte, hay cuestiones derivadas del uso del espacio privado que pueden repercutir en el espacio público: fiestas y reuniones en jardines, alarmas, perros que ladran... Nuevas demandas derivadas de un uso del espacio ocasional. Por otra parte, la mayoría de estas áreas residenciales están vacías durante el día, y la falta de uso de los espacios públicos implica también la preocupación por los robos en los domicilios. Por ello es notable la aparición de sistemas de vigilancia pasiva y la reclamación a la Policía Local con motivo de la presencia de personas consideradas «sospechosas».

El uso de los espacios públicos en estas zonas de nueva urbanización se centra en los parques y las plazas, dado que las calles no están pensadas para estos usos. Los parques y las plazas se convierten en espacios funcionales para comunidades de edad y para usos que no siempre son complementarios (por ejemplo, los grupos de jóvenes o de niños). Los nuevos usos conducen a la aparición de nuevas funciones policiales para asegurar la comodidad y la calidad de vida, con unas intervenciones que a menudo han de estar más orientadas a la mediación que a la reacción punitiva ante los comportamientos considerados antisociales.

A partir de la relación entre las características del espacio, las demandas de la población a la policía y la percepción sobre la seguridad, se han podido establecer las bases de la situación que se ha generado en los últimos años. En primer lugar, la dinámica de crecimiento del municipio se ha realizado a costa del modelo de vida tradicional. La inmigración de la última década ha llevado a este municipio, a diferencia de los municipios vecinos, un nuevo ciudadano que conocía el pueblo por haber tenido allí su segunda residencia o que ha encontrado un entorno, un tipo de vivienda y unas condiciones que difícilmente se pueden encontrar más cerca de Barcelona. La disminución del número de segundas residencias en relación con las primeras y el incremento de las nuevas construcciones, con un predominio absoluto de la horizontalidad, no ha tenido correspondencia con el incremento del empleo ni el establecimiento de nuevos negocios. Los nuevos vecinos, como buena parte de la población, forman parte del flujo de los movimientos pendulares causados por el trabajo, presumiblemente en Barcelona, Premià de Mar y Mataró. El cierre del comercio tradicional y la polarización de la actividad princi-

palmente en el núcleo antiguo y en el barrio de Santa Anna son sintomáticos del carácter residencial que adopta el municipio.

En segundo lugar, las barreras orográficas y la presencia de la autopista (que divide el término municipal), además de los problemas de circulación en el interior de los núcleos antiguos, favorecen que el tráfico se dirija hacia a las vías de comunicación externas. A pesar de su crecimiento, Premià de Dalt ha sabido conservar una parte del encanto y del carácter bucólico del «pueblo», pero era inevitable cambiar el modelo de vida y las funciones de los lugares, o sea, el tipo de actividades, el tiempo de realización, el uso de los espacios y las formas de relación. Esta situación, fruto de una crisis de crecimiento, no tiene por qué ser duradera ni inalterable, pero invita a matizar la imagen de tranquilidad idílica del municipio y a reorientar la naturaleza de los servicios públicos, entre ellos el de la Policía Local.

La complejidad creciente de esta comunidad comporta nuevas demandas de los ciudadanos a la policía y han convertido esta organización en un elemento de la vida cotidiana con unas funciones que van más allá de las que se le reconocían como propias. Así, además de la intervención en los escasos actos delictivos que se registran en el municipio (básicamente algunos robos y daños a la propiedad) y en accidentes de tráfico de su competencia, las demandas ciudadanas (recogidas a través del registro de llamadas telefónicas) reclaman la intervención policial especialmente para denunciar problemas relacionados con la circulación, la convivencia y el vandalismo. También llama la atención la cantidad de llamadas para pedir información sobre servicios municipales o privados. La policía se transforma así en un instrumento cada vez más presente en la vida diaria de los ciudadanos, especialmente en el terreno de las relaciones directas entre vecinos o desconocidos.

La referencia de las demandas y de las actuaciones por zonas relaciona también el modelo de urbanización y el estilo de vida con la función policial. En el núcleo de los barrios situados al norte de la autopista —que se han conservado prácticamente inalterados—, los problemas son escasos y consisten principalmente en temas de circulación y estacionamiento, especialmente por su relación con la actividad comercial y los centros de servicios. En sus urbanizaciones, vacías de actividad durante los días laborables, los problemas se centran en la convivencia vecinal durante los fines de semana y las quejas por las alarmas. En las calles de estas urbanizaciones, generalmente desiertas, es fácil observar las medidas de protección —y aislamiento— del espacio interior de las fincas. Las reclamaciones por problemas de vandalismo circulatorio tienen origen principalmente en los parques de esta zona.

En los barrios situados al sur de la autopista, el problema principal, según la percepción de los vecinos y policías, se debe al incremento del tráfico y al aparcamiento. Aquí surgen, además, otros problemas como peleas y quejas por ruidos y discusiones. En estos barrios se identifican algunas zonas limítrofes como espacios de conflicto. Aunque en un sentido estricto el barrio de Santa Anna es el escenario de la mayor parte de los atestados judiciales, hay que decir que su localización entre dos municipios, la identificación espacial (estructura cerrada, calles y edificaciones característicos que refuerzan la idea de límite con los otros espacios del entorno), el propio origen de la construcción y de la población han ayudado, tal

vez, a estigmatizar un barrio que, si se relativizara la cantidad de intervenciones policiales con la cantidad de población, no resultaría precisamente el más problemático.

6. CONCLUSIÓN

En relación con los objetivos expuestos al principio del artículo, se puede advertir el cambio de funciones que se reserva a la organización policial de este municipio, como puede pasar, seguramente, en otros municipios de características similares. La intervención cada vez más frecuente de la policía en aspectos relacionados con la calidad de vida, más que con la seguridad —física o de la propiedad—, comporta la necesidad de tomar conciencia del escenario de actuación. En este sentido es curioso que un municipio como éste, paradigmático de la calidad de vida en un ámbito metropolitano y que presenta una conflictividad muy baja en relación con otros municipios no muy lejanos, exprese con claridad los síntomas de un cambio, tanto en el concepto de seguridad como en el de la función policial o, dicho de otra manera, en la percepción de la relación entre policía y ciudadanos. Conviene ser sensible a estas transformaciones, así como no olvidar el carácter cambiante de las relaciones sociales y del espacio, ámbitos genéricos de las actuaciones policiales. En este aspecto se deben combinar las escalas de observación hasta poder analizar las dinámicas internas de los municipios y estar atentos a fenómenos como la segregación social horizontal y la especialización funcional del espacio por su capacidad de convertirse en focos generadores de la diversidad de las demandas.

En cuanto al campo profesional, también es necesario adecuar la formación de los agentes de policía, identificar la Policía Local como servicio municipal y prestar atención a la coordinación con otros servicios municipales (asistencia social, obras...). Se trata de establecer planes de formación que capaciten a los agentes para intervenir en tareas de mediación, trato con menores, violencia doméstica y, en definitiva, asegurar un servicio de calidad a lo largo del día.

En un momento en que las dinámicas sociales otorgan una importancia creciente a las tareas policiales, especialmente las relacionadas con la proximidad, el papel de las policías locales, a menudo el único cuerpo policial radicado en el municipio, resulta estratégico en el ámbito del servicio público.

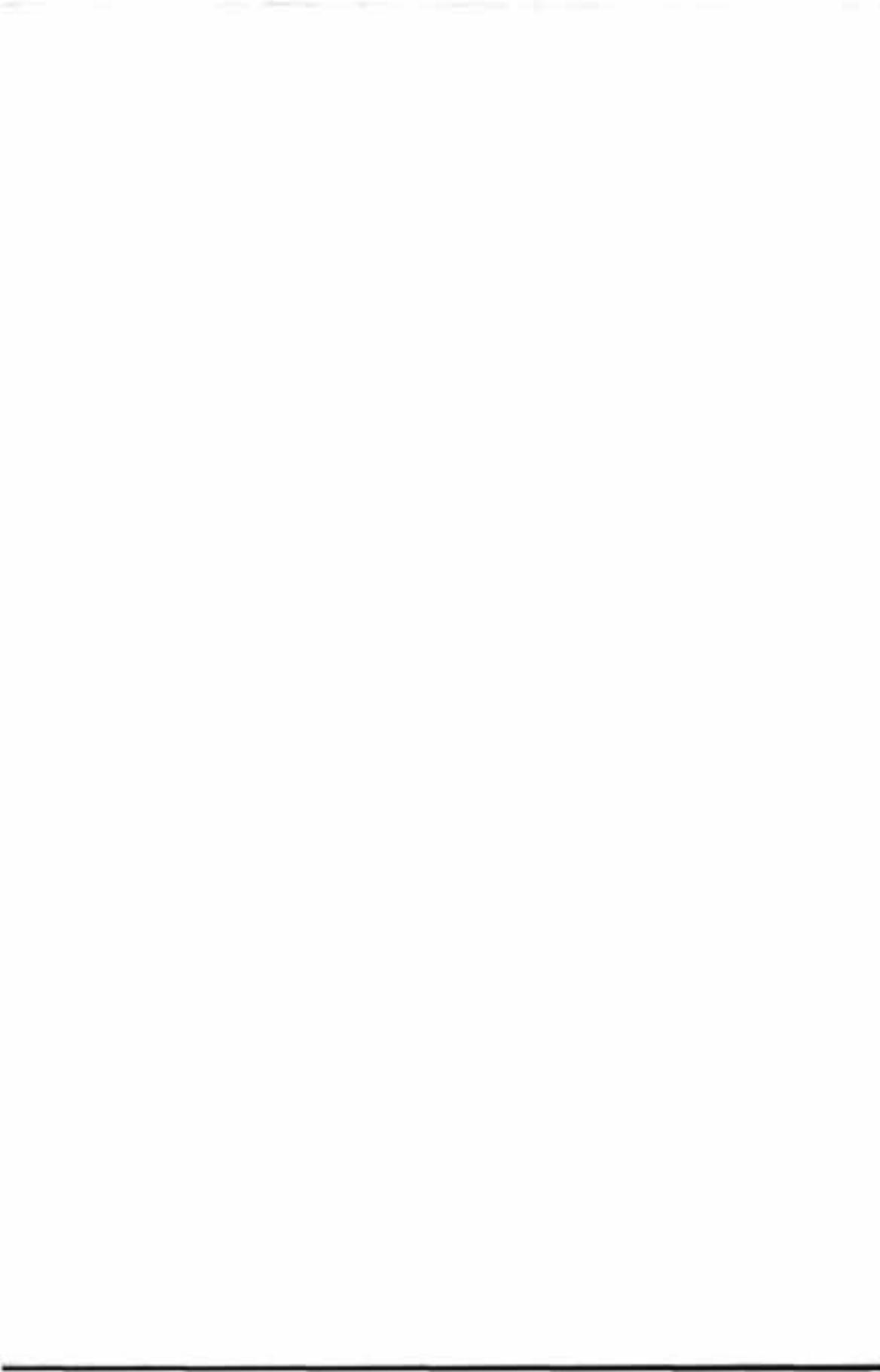
BIBLIOGRAFÍA

- ALABART, A. et al. *La delinqüència a Barcelona: realitat i por. Tretze anys d'enquestes de victimització*. Barcelona: Instituto de Estudios Metropolitanos de Barcelona, 1996.
- BERGER, P.; LUCKMANN, T. *La construcción social de la realidad*. Barcelona: Herder, 1966.
- BOIRA et al. *Espacio subjetivo y geografía*. Valencia: Nau Llibres, 1994.

- BUCKNER; TAYLOR *et al.* «Policía y cultura». En: Rico, J.M. (comp.) *Policía y sociedad democrática*. Madrid: Allanza Editorial, 1974, p. 166-185.
- CARRO FERNÁNDEZ, J.L. «Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública». *Policía y Sociedad*. Ministerio del Interior; Dirección General de la Policía, 1990, p. 25-45.
- CERASI, M. *El espacio colectivo de la ciudad*. Vilassar: Oikos Tau, 1990.
- COHEN, S. *Visiones del control social*. Barcelona: PPU, 1985.
- CASTRO, C. DE *La geografía en la vida cotidiana*. Barcelona: Ed. del Serbal, 1997.
- DOMÍNGUEZ, J.L.; VIRGILI, X. «La seguretat i la policia, entre modernitat i postmodernitat. Notes per a una anàlisi sistèmica sobre els seus processos de canvi». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, n.º 6-7 [«Les noves polítiques de seguretat»]. Mollet del Vallès: Escuela de Policía de Cataluña, 2000.
- HALL, *et al.* *La dimensión oculta*. México: Siglo XXI, 1988.
- HARRIS, M. *El desarrollo de la teoría antropológica*. Madrid: Siglo XXI, 1978.
- LARRAURI, E. *La herencia de la criminología crítica*. Madrid: Siglo XXI, 1990.
- LEWELLYN, TED C. *Antropología política*. Barcelona: Ediciones Bellaterra, S.A., 1983.
- MARTÍN FERNÁNDEZ, M. *La profesión de policía*. Madrid: Siglo XXI, 1990.
- MOVILLA ÁLVAREZ, C. «Prólogo de seguridad ciudadana». *Materiales de reflexión crítica sobre la «Ley Corcuera»*. Madrid: Federación de Juristas Progresistas; Editorial Trotta, 1993.
- NIETO, A. «Algunas precisiones sobre el concepto de policía». *Revista de Administración Pública*, n.º 81, 1975.
- NIETO, A. *La organización del desgobierno*. Barcelona: Ariel, SA, 1984.
- PICÓ, J. *Teorías sobre el Estado del bienestar*. Madrid: Siglo XXI, 1987.
- PUJADAS, J.J. «El método biográfico: el uso de las historias de vida en las ciencias sociales». *Cuadernos Metodológicos*, n.º 5. Madrid: CIS, 1992.
- RAPPOPORT, A. *Aspectos humanos de la forma humana*. Barcelona: G. Gili, 1977.
- RECASENS, A. «Aquellas aguas trajeron estos lodos: la burguesía y los orígenes del aparato policial». En: BERGALLI, R. (coord.) *Historia ideológica del control social*. Barcelona: PPU, 1989.
- RECASENS, A. «El aparato policial como elemento de ruptura de la supuesta neutralidad en la aplicación del derecho». Comunicación en el IV Congreso Español de Sociología, 1992.
- RECASENS, A. (dir.) «Les noves polítiques de seguretat». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, n.º 6-7. Mollet del Vallès: Escuela de Policía de Cataluña, 2000.
- TORRENTE ROBLES, D. *La sociedad policial. Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*. Barcelona: CIS; Universidad de Barcelona, 1997.
- VEHÍ I CASTELLÓ, A. *Les viles endreçades. El sorgiment dels sistemes locals de seguretat en el creixement urbà de la segona meitat del XIX: una necessitat davant del fracàs del sistema estatal. El cas de la policia de Figueres* [2001, inédito].
- AA.VV. *Municipio y seguridad. Estrategias para una política de seguridad urbana. Informe Socias*. Ayuntamiento de Barcelona, 1986.
- WOLF, ERIC R. *et al.* *Antropología social de las sociedades complejas*. Madrid: Alianza Editorial, 1966.



INFORMES DE INVESTIGACIÓN



El control del tráfico de drogas en Europa central: estudio comparativo de las políticas aplicadas en la República Checa, Hungría y Lituania¹

MIKE KING

Coordinador del Proyecto. Scarman Centro de la Universidad de Leicester (Reino Unido)

BARBARA BOGUSZ

Colaboradora de investigación. Scarman Centro de la Universidad de Leicester (Reino Unido)

107

I. INTRODUCCIÓN

Una característica peculiar de la transición social posterior a la guerra fría en la Europa central y oriental es el aumento del tráfico de drogas y del consumo de estas sustancias. La necesidad de aplicar unas políticas coherentes sobre drogas con el objetivo de intentar resolver el problema del tráfico y el consumo en estos países se ve agravada por la presión que ejerce la Unión Europea (UE) sobre los países que solicitan ingresar en ella para que cumplan los criterios establecidos para la adhesión. Además, aparte de las presiones de la preparación para la integración a la Unión, Gregory (1995: 109) indica que el tráfico de drogas causa tres problemas concretos y subyacentes en los Estados postsocialistas y que han sido temas recurrentes durante nuestra investigación:

- el impacto en la sociedad y en la delincuencia autóctona,
- el hecho de ser utilizados como países de tránsito,
- el hecho de ser productores de la droga.

En este proyecto de investigación INFO-Copernicus se ha examinado el efecto de las políticas de control del tráfico ilícito de drogas en tres países de la Europa central (PEC): la República Checa, Hungría y Lituania.

Esta comunicación se centra en cómo enfoca la Unión Europea la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y cómo afecta esto a la preparación de los países de la Europa

1. Este artículo es el Informe final del Proyecto INFO-Copernicus, que se ha llevado a cabo entre enero de 1999 y junio de 2001. Este proyecto ha sido coordinado por la Universidad de Leicester (Reino Unido) y financiado por la Comisión Europea, y han participado en él la Asociación para la Investigación sobre la Policía de Hungría, la Academia de Derecho de Lituania, la Academia de Formación Policial de la República Checa y la Escuela de Policía de Cataluña.

central para su entrada en la UE. La comunicación comienza con una perspectiva general del contexto amplio de las preocupaciones evidentes de la UE y centra la atención en los avances más recientes en cuanto a estrategias de control del tráfico de drogas. A continuación hace un examen crítico sobre si es factible que estos países cumplan los criterios de acceso a la UE, estudiando la manera en que estos países han intentado resolver el problema del tráfico ilícito de drogas, sobre todo a partir de entrevistas de campo sobre las dificultades que se han encontrado quienes hacen las políticas y los profesionales. La comunicación acaba con una serie de recomendaciones para conseguir una mejor política y práctica en este ámbito.

2. LA REGULACIÓN DE LA POSIBLE AMPLIACIÓN

Durante el período inmediatamente posterior a la guerra fría, era inconcebible pensar que los PEC se adherirían a la Comunidad Económica Europea. No sólo eran democracias noveles, sino que eran económicamente bastante más débiles que el Estado miembro más pobre de la UE (Dinan, 1999: 185). No obstante, en 1993 el Consejo de Copenhague diseñó una estrategia en virtud de la cual los países que querían ser miembros de la Unión Europea tenían que cumplir unos criterios determinados que corresponden a los ámbitos que se consideran compatibles con un Estado «democrático liberal» y una economía de mercado operativa. Además, debían tener la capacidad necesaria para cumplir y comprender el *acquis communautaire* de la Comunidad (grupo de medidas legales establecidas) (Comisión Europea, 2000a). Estos criterios son universales y no sólo son de aplicación a los Estados candidatos de Europa central, sino a todos los países que quieren incorporarse a la UE. Por una parte, este enfoque uniforme prevé los requisitos mínimos para adherirse a la UE, pero por otra no tiene en cuenta la historia o el contexto socioeconómico y cultural de cada PEC que solicita la adhesión.

En 1997 la UE estableció el programa Agenda 2000, que tenía como objetivo prever un plan de adhesión que los futuros Estados miembros debían seguir. Esto sirvió también como valoración del efecto que la ampliación de la UE tendría en los Estados miembros. A principios de la década de los noventa, los nuevos PEC candidatos ya habían firmado acuerdos de adhesión, llamados acuerdos europeos, y la Agenda 2000 permitió que la Comisión evaluara el progreso de estos países candidatos hacia la aplicación del *acquis*. La aplicación del *acquis* se controla mediante informes anuales por países, que presenta la Comisión (y que se publican desde 1998), los cuales tratan sobre los progresos de los Estados candidatos en su preparación para entrar en la UE (King y Koci, 1999) y éstos, a su vez, notifican los acuerdos de asociación para la adhesión.

Estos informes periódicos por países identifican los ámbitos de preocupación que el Estado candidato ha de resolver y prevén un nuevo marco de trabajo de los ámbitos prioritarios que debe resolver cada país. Después de los informes de 1999 se hicieron enmiendas a los acuerdos de asociación para la adhesión. Estos acuerdos no identifican ámbitos prioritarios de acción, pero sí sugieren cómo podría proporcionar el programa Phare una asistencia específica a cada Estado candida-

to utilizando los informes periódicos por países como base para el asesoramiento. La Comisión, juntamente con cada Estado candidato, establece un calendario y un marco de acción que hay que incorporar a los acuerdos de asociación para la adhesión. Los ámbitos prioritarios implican temas diversos que cada candidato ha de resolver durante la preparación para la adhesión, como el mercado interno, la agricultura, asuntos de empleo y sociales, así como asuntos de justicia y nacionales, divididos en objetivos a corto y a largo plazo. Los respectivos acuerdos de asociación para la adhesión, juntamente con el programa nacional del Estado candidato en cuestión para la adopción del *acquis*, forman parte de su compromiso de cumplir los criterios de acceso y adherirse a la UE.

En otras palabras, la UE establece criterios universales para sus miembros, pero reconoce que cada Estado candidato tiene, en cierta medida, necesidades diferentes dentro de estos criterios de adhesión universales, así como unas prioridades temporales diferentes para poder cumplirlos. Este es un punto importante para nuestra investigación, ya que aunque es evidente que los Estados estudiados trabajan a diferentes ritmos para conseguir el cumplimiento del mandato de la UE sobre el tráfico ilícito de drogas, en definitiva (como ya hemos indicado anteriormente) no se tiene en cuenta la historia, cultura, condiciones socioeconómicas, ubicación geográfica, etc., de cada Estado.

3. POLÍTICA SOBRE DROGAS DE LA UE

El enfoque de la UE sobre la lucha contra el tráfico de droga en la Europa central, tanto en países receptores como en países de tránsito, consiste en combinar y desarrollar su política con una estrategia más de preparar a los países de la primera y la segunda fase de ampliación de la UE (King y Koci, 1999), y también crear un «gran nivel de seguridad» dentro de una zona de «libertad, seguridad y justicia» (artículo 29, Tratado de la Unión Europea). El objetivo de conseguir un nivel alto de seguridad en la UE se introdujo con el Tratado de Amsterdam de 1999. El Tratado de Amsterdam amplía temas previstos por el Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea (Tratado de la Unión Europea, TUE), que fue ratificado en 1993. Este último Tratado inició una nueva era de colaboración política en la UE, por la cual las cuestiones relativas al control de la droga se distribuyeron en tres pilares: la Comunidad, la política común de seguridad y de asuntos exteriores, y los asuntos de justicia y de interior (estos dos últimos ámbitos quedan fuera del dominio de la Comunidad y son meramente intergubernamentales). Desde que se firmó el Tratado de Maastricht se ha tendido a hacer más hincapié en la consecución de la seguridad de los ciudadanos de la UE. Inicialmente, el Tratado de Maastricht se centraba en garantizar la seguridad de los pueblos al mismo tiempo que permitía la libre circulación de las personas. A pesar de esto, desde la entrada en vigor de este Tratado, los nuevos peligros para la seguridad interna de la UE que se perciben en forma de inmigración ilegal, tráfico de drogas y crimen organizado se han convertido en una parte importante de la agenda política de la UE. La Conferencia intergubernamental de 1996 intentó resolver los temores de los Estados miembros

ante estos nuevos retos y estableció el siguiente objetivo en materia de justicia y asuntos internos:

Proporcionar a los ciudadanos un gran nivel de seguridad dentro de una zona de libertad, seguridad y justicia haciendo que los Estados miembros actúen de forma conjunta en el ámbito de la colaboración policial y judicial en materia criminal, y evitando y combatiendo el racismo y la xenofobia (artículo 29, TUE).

El objetivo de alcanzar «gran nivel de seguridad» se debe conseguir, por una parte, trabajando en un marco de colaboración policíaca y judicial más estrecho, y, por otra, haciendo aproximaciones en materia criminal entre los Estados miembros, con el objetivo, entre otros, de luchar contra el tráfico ilícito de drogas. La amenaza para la seguridad interior de la UE que percibimos del crimen organizado, de luchar contra el tráfico de drogas y la inmigración ilegal, especialmente de los PEC, proviene de lo que se puede considerar «naturaleza porosa» de las fronteras orientales de la Europa occidental. En su intento de combatir estos retos y mantener un alto nivel de seguridad dentro de sus fronteras, la UE introdujo determinados controles sobre las cuatro «libertades» de movimiento (capital, trabajadores, bienes y servicios), y también elaboró un plan de acción para la lucha contra la droga (1999a).

Los subapartados siguientes cubren ámbitos pertinentes relativos a cómo enfoca la UE la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. En primer lugar, hemos analizado el efecto que el comercio y el tráfico de drogas han tenido en los PEC. A continuación, destacamos la asistencia que presta la UE a los Estados candidatos para la creación de una infraestructura que permita analizar y evaluar la situación de las drogas en el país en cuestión. Después, examinamos la paradoja existente, por una parte, entre los derechos del Tratado de «libertad de movimiento» y la exclusión de los productos ilícitos y, por otra parte, con el hecho de que los PEC tengan que aplicar el *acquis* de Schengen sin beneficiarse de ello. Finalmente, estudiamos el plan de acción para la lucha contra la droga de la UE y el enfoque que conviene adoptar.

3.1 Rutas del tráfico de drogas

De acuerdo con la afirmación anterior de Gregory (1995), nuestra investigación pone de manifiesto que los países de la Europa central son países de paso y de destino de la droga (Benke, 1999; Bukauskas, 1999; Dufkova, 1999). A pesar de esto, el enfoque adoptado por la UE para la lucha contra el tráfico ilícito de drogas se centra en el refuerzo de las fronteras externas, ya que existe la percepción de que son muy fáciles de traspasar. Según el Consejo Europeo (1999a), la ruta de los Balcanes continúa preocupando, incluso después de la crisis yugoslava, durante la que aparecieron rutas alternativas para evitar las zonas peligrosas. Se ha demostrado que se continúa transportando heroína por la ruta de los Balcanes hasta la UE (Comisión Europea, 1999a, 5).

Senke (1999), en su valoración del tráfico ilícito de drogas en Hungría, insinúa que, aunque parece que las rutas alternativas no pasan por Hungría, el tráfico de

drogas continúa siendo un problema grave. Los medios de comunicación han informado de que los oficiales aduaneros húngaros, en dos casos sucedidos en la frontera entre Hungría y Rumanía, decomisó 129 kilos de heroína (Agencia France Pres, 2000a) y 27 kilos de cocaína (Agencia France Pres, 2000b). Parece que estos decomisos indican que Hungría continúa formando parte de la ruta de los Balcanes.

Hungría ha sufrido mucho por el hecho de ser un país de paso del tráfico de drogas. Su problema con las drogas parece que es resultado del «trasvase» a los mercados locales de drogas que están en ruta hacia los países de la Europa occidental (Ruggiero y South, 1995). Esto contradice ligeramente el Informe Periódico por Países de 1999 (1999b), que no expresaba una preocupación excesiva por el nivel del tráfico y el consumo de drogas en estos países. Pese a ello, en el Informe Periódico por Países de 2000 (2000b) la Comisión observaba que el número de «consumos de drogas» registrados en 1999 habían aumentado de 800 hasta llegar a 2.860 (Comisión Europea, 2000b: 71). En cierta manera, es sorprendente que la Comisión no haya cuestionado el uso del término «consumo de drogas», ya que es muy vago y no distingue entre los consumidores de droga y los delitos, y ni tan sólo deja claro si se incluyen los delitos o delincuentes reincidentes. Kis *et al.* (1999) también citan las cifras de «consumo de droga» procedentes de las estadísticas estándar policiales, judiciales y criminales (ERÜBS) y, en este caso, tampoco se da ninguna otra explicación ni desglose para determinar qué cubren estas estadísticas.

3.2 Asistencia de la UE a los Estados candidatos

Los Estados candidatos han participado en el Programa Multibeneficiario sobre Drogas Phare, que tiene por objetivo desarrollar un enfoque multidisciplinar y coordinado en materia de drogas. El objetivo de este programa consiste en crear una infraestructura en los Estados candidatos que informe a los profesionales y los políticos sobre la situación de la droga en su país. Este programa incluye tres ámbitos de actuación: los sistemas de información sobre la droga, el suministro de droga y la reducción de la demanda. El programa de sistemas de información sobre la droga, coordinado por el Observatorio Europeo de las Drogas y Toxicomanías (EMCDDA), compilaba y difundía información sobre drogas y toxicomanías a fin de desarrollar un sistema eficaz de control y seguimiento del consumo, el tráfico y la producción de droga en los PEC. Cada uno de los países participantes en el programa ha elaborado un informe que proporciona una perspectiva general de la situación de las drogas en cada uno de estos países, y algunas de las conclusiones y observaciones de estos informes se han incorporado a esta comunicación. La valoración global de la situación de las drogas en los países de nuestro estudio, de acuerdo con sus informes por país, revela que el consumo de drogas, especialmente entre la gente joven, aumenta continuamente. Los países han aplicado medidas para contrarrestar el suministro y la demanda de drogas, aunque sus conclusiones demuestran que queda mucho por hacer en este ámbito (Kis *et al.*, 1999; Centre for Drug Epidemiology, 2000; Grimalauskiene, 2000).

3.3 Controles de la UE de la «libertad de movimiento»

El objetivo del Acta Única Europea de 1986 era completar el programa del mercado interior a finales de 1992, lo cual implicaba la relajación de las barreras internas de la UE a fin de crear una zona denominada de libre movimiento de capital, trabajadores, productos y servicios. Además, los países de Schengen abolieron las restricciones de frontera interna formal sobre los ciudadanos que pertenecen a la zona de Schengen. Este último avance, tal vez más que ningún otro, hizo aflorar la necesidad de aplicar medidas que contrarrestaran la posibilidad de llevar a cabo actividades ilícitas mediante el crimen transfronterizo, que podría amenazar la seguridad interna de la UE. En lugar de tener dos sistemas en funcionamiento, se concebía el sistema de Schengen como modelo de trabajo para la UE que se podría trasladar a su estructura. Asimismo, el Tratado de Amsterdam de 1999 preveía la incorporación del *acquis* de Schengen al pilar de la Comunidad. Pese a todo, tres países (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca) se han asegurado la posibilidad de salir del Tratado de Amsterdam en cuanto al *acquis* de Schengen. Posiblemente, ello se debe a la falta de confianza en los controles existentes o, de manera más general, puede que refleje la preocupación relativa a la soberanía y a la nación Estado.

Es evidente que hay un conflicto entre el mantenimiento de los derechos que otorga el Tratado, es decir, las cuatro «libertades» de movimiento, y la exclusión de los elementos ilícitos, en este caso, las drogas. Por ello, el Tratado de Amsterdam de 1999 destaca la importancia que tiene desarrollar la colaboración entre los Estados miembros en el ámbito de la justicia y de los asuntos internos a fin de luchar contra esta actividad. Además, los nuevos Estados candidatos, como parte del proceso de adhesión, también deben incorporar el *acquis* de Schengen. Esto representa, en cierta manera, una contradicción, ya que se espera que los Estados candidatos mantengan el mismo nivel de seguridad que en el mercado interno, sin beneficiarse de ser miembros de él.

3.4 Plan de acción para la lucha contra la droga de la UE

El objetivo del Plan de acción para la lucha contra la droga de la UE (1999) consiste en conseguir una acción coordinada de los Estados miembros para desarrollar un enfoque global, multidisciplinar e integrado de la lucha contra la droga; por ejemplo, en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. La estrategia actual se basa en tres elementos principales: reducción de la demanda, reducción del suministro y colaboración internacional (Comisión Europea, 1999a). El Plan de acción también reconoce que hay nuevos problemas a los cuales se debe prestar una atención inmediata, uno de los cuales es la preparación para la ampliación. Como parte de su preparación para la adhesión, los Estados candidatos participan, por ejemplo, en el Programa multibeneficiario sobre drogas Phare (Kis *et al.*, 1999) y el Observatorio Europeo de las Drogas y Toxicomanías (EMCDDA, 1998; Comisión Europea, 1999a). Se considera que la participación en estos programas es crucial para que los PEC desarrollen enfoques y estrategias coherentes para la lucha con-

tra el tráfico ilícito de drogas. Asimismo, la Comisión prevé que los Estados candidatos tengan una mayor participación en los programas de colaboración que dependen del título VI (justicia e interior), aunque actualmente la participación está restringida a los Estados miembros de la UE, ya que se trata de un pilar intergubernamental.

En el ámbito de la colaboración internacional, el Plan de acción promueve una «colaboración más intensiva», teniendo en cuenta la preocupación creciente y la amenaza que constituyen las drogas para la sociedad, tanto en los países en vías de desarrollo como en los desarrollados (Comisión Europea, 1999a). En 1998 la Sesión especial sobre drogas de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) consideró que la colaboración a escala internacional en el ámbito del control de drogas es un componente vital para el desarrollo social y económico (Comisión Europea, 1999a: 27). Posteriormente, la UE demostró su compromiso con la colaboración internacional para el control de drogas haciendo una declaración de intenciones en el Plan de acción, en el sentido de conseguir un «amplio consenso entre los países en vías de desarrollo y los países desarrollados» en el ámbito del control de drogas (Comisión Europea, 1999a: 6). Con esto, la lucha contra las drogas ilícitas se ha incorporado a los «objetivos más amplios de las relaciones exteriores de la UE» y formaría parte del diálogo político entre la UE y terceros países (Comisión Europea, 1999a: 28). No obstante, la materialización de esta colaboración dependerá, en última instancia, de su efectividad. Con el reconocimiento de la dimensión internacional de la lucha contra las drogas, la Comisión ha identificado como objetivos países y regiones con los que se podría ampliar el diálogo político y se podrían aplicar programas de colaboración. Estos programas se están incluyendo en el proyecto Tacis, que implica a países que pertenecen a los NEI,² Europa central y la UE, en los ámbitos de la colaboración aduanera y los controles fronterizos (Comisión Europea, 1999a: 30).

El Plan de acción del Consejo Europeo sobre la acción conjunta con la Federación Rusa para la lucha contra el crimen organizado es un ejemplo del desarrollo de la estrategia de colaboración internacional. Esto quiere decir, entre otras cosas, que el Plan tendría que fomentar la colaboración entre la UE y la Federación Rusa a fin de reforzar los controles fronterizos y, así, poder luchar contra el tráfico ilícito de drogas (Consejo Europeo, 2000). También recomienda promover la colaboración entre los organismos competentes y los intercambios con los expertos. Puede que esta colaboración, junto con una actuación constructiva para contrarrestar los factores socioeconómicos que fomentan el tráfico ilícito de drogas, surta efecto en esta área más que el simple esfuerzo para conseguir unas fronteras herméticas.

Muchos de los avances en las políticas sobre el tráfico de drogas se han hecho principalmente después de la entrada en vigor del TUE, en 1993. El EMCD-DA se fundó de conformidad con el TUE, a fin de proporcionar una información comparable y fiable sobre las drogas y la adicción a las drogas a escala europea.

2. Con esta sigla se hace referencia a los nuevos Estados independientes escindidos de la antigua Unión Soviética.

114

En su informe anual de 1998, este organismo manifestó la preocupación por el aumento del comercio, el tráfico y la circulación de drogas ilícitas por la Europa central y oriental (EMCDDA, 1998: 21). Esta preocupación expresada por el EMCDDA en relación con el volumen de droga que circula a través de la Europa central en dirección a la Europa occidental, así como la incapacidad de estos países de combatir este problema, parece que ha influido en el desarrollo de la política sobre drogas de la UE. Además, Dorn (1996) sugiere que la política sobre drogas de la UE está determinada por las políticas exteriores de la Unión, en que las cuestiones relativas al crimen y al control de las drogas son temas importantes con vistas a la ampliación. Estos temas son aún más pertinentes desde el principio de la década de los noventa. Cohen (1993) coincide al decir que «el gran interés de los poderes occidentales por hacer que las repúblicas del Este adopten políticas de control de la droga no sólo se basa en el análisis y la evaluación de las opciones en el campo del control, sino también en otras prioridades políticas». Asimismo, indica que estas prioridades políticas no son la creación de una política de control de las drogas *per se*, sino que «pueden ser inmateriales». El punto más importante, según Cohen, es desarrollar políticas de control fronterizo eficaces con el objetivo de evitar la inmigración masiva a los países de la Europa occidental. Por otra parte, esta percepción de amenaza de la inmigración masiva (que, en realidad, no está justificada) es lo que parece que actúa como fuerza rectora principal de la política sobre drogas de la UE (Cohen, 1993).

4. OBSERVACIONES CRUCIALES SOBRE LA POLÍTICA DE CONTROL DE DROGAS DE LA UE DESDE EUROPA CENTRAL

La presión externa que la UE ejerce sobre los PEC a fin de acceder a la Unión Europea ha tenido un papel importante a la hora de acelerar el proceso de cambio de los países estudiados. Como ya hemos dicho, de acuerdo con el proceso de adhesión, todos los Estados candidatos han de adoptar el *acquis* en cuanto al control de drogas. Pese a todo, el aumento del consumo de drogas y del tráfico en estos países también han catalizado el impulso de los gobiernos respectivos a la hora de establecer medidas que intenten resolver el problema.

Las conclusiones de nuestra investigación ponen de manifiesto que los gobiernos de los países estudiados no se habían preparado para la escalada del fenómeno de la droga. Las disposiciones legales relativas al blanqueo de dinero y a la posesión de drogas no eran adecuadas a principios de la década de los noventa. Los gobiernos de los Estados candidatos han intentado resolver esta laguna introduciendo legislación en este ámbito. Ahora bien, aunque la República Checa, Hungría y Lituania han ratificado las tres convenciones de la ONU sobre drogas, el desarrollo interno de un enfoque coherente para intentar resolver el consumo y el tráfico de drogas ha sido lento y con muchos obstáculos.

Nuestra investigación ha descubierto que la política sobre drogas de la UE y los informes periódicos por países de la Comisión no necesariamente reflejan ni tienen en cuenta el estado actual de estos países. Los comentarios y las críticas

que contienen estos informes se limitan a «rascar la superficie», por así decir, sobre cómo estos países intentan cumplir los criterios de adhesión. En los apartados siguientes se analizan las dificultades con que se han encontrado los países estudiados y se destacan las contradicciones entre las conclusiones de los informes periódicos por países de la Comisión y la situación real de estos países.

4.1 La valoración crítica de la Comisión Europea sobre los PEC

Los informes periódicos por países de la Comisión Europea, tal como ya hemos dicho, describen la valoración de la Comisión de los progresos de los PEC en su preparación para la adhesión. Los informes destacan tanto los hechos como los ámbitos de preocupación que el país candidato debe resolver. En el Informe Periódico por Países de 1999, Lituania obtuvo una valoración positiva en relación con las drogas, y la Comisión llegó a la conclusión de que no constituían un problema grave, aunque sugirió que la lucha contra la droga debía seguir siendo un punto prioritario de la agenda política y que era necesario prestar más atención a las medidas de reducción de la demanda (Comisión Europea, 1999c: 44). Hemos visto que hay ciertas contradicciones entre las conclusiones de la Comisión y las de otras investigaciones. Por ejemplo, Bukauskas (1999) apunta que entre 1990 y 1998 el número de «delitos relacionados con las drogas» aumentó ocho veces (aunque no se dan detalles específicos). Además, un informe publicado por el Ministerio de Sanidad lituano indica que parece que cada año aumenta el consumo de drogas entre los jóvenes de 15 y 16 años (Grimalauskiene, 1999). Según Bukauskas (1999), los consumidores de drogas pertenecen a todo tipo de estratos sociales. El motivo principal del aumento del problema de la droga identificado por Bukauskas es que, al menos inicialmente, Lituania no disponía de suficientes medidas legales en vigor para el control de la circulación de drogas (1999: 12). Queda claro que la valoración de la Comisión, especialmente en su Informe Periódico por Países de 1999, no lo tiene en cuenta al afirmar que Lituania no tiene ningún problema grave con la droga. En cambio, el informe lituano de 2000 (2000c) no hace esta afirmación pero se centra en la capacidad de aplicar medidas en este campo y hace sugerencias para introducir más mejoras. Por ejemplo, la Comisión fue un poco crítica con el Programa nacional de Lituania para el control de drogas y prevención de la adicción para 1999-2003 porque «no tiene un plan de acción operativo global que defina las prioridades, tanto en las actividades de reducción de la demanda como en las de reducción del suministro» (Comisión Europea, 2000c: 86). A fin de combatir el tráfico ilícito de drogas, la Comisión pide con insistencia una mayor colaboración con los organismos responsables del cumplimiento de la ley, especialmente en países vecinos.

El Informe Periódico por Países del año 2000 sobre Hungría (2000b) destaca que el Gobierno ha aprobado la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Droga, donde se hace especial hincapié en las medidas preventivas. No obstante, Benke (1999) criticó la falta de compromiso del Gobierno húngaro en la aplicación del Programa nacional de prevención de drogas. Teóricamente, se tendría que haber implantado (y tendría que estar ya operativo) un programa nacional sobre la aten-

ción médica y social, pero en nuestra investigación hemos visto que el control de drogas, de hecho, sólo se aplica en el caso de la ley penal, donde la prohibición y el castigo son los únicos medios disuasivos (Benke, 1999: 13). No parece que esta posición haya cambiado desde la adopción de la nueva estrategia nacional.

La valoración sobre el progreso de la República Checa en la reforma policial hecha en el Informe Periódico por Países de octubre de 1999 (Comisión Europea, 1999d) fue descrita por King y Koci (1999) como «más bien blanda». Sin embargo, ante las críticas de la Comisión, se convirtió en uno de los ámbitos prioritarios de preparación para la adhesión (Comisión Europea, 2000e). El Informe Periódico por Países de la Comisión de 1999 (1999d) sugería que el problema se encuentra especialmente en los obstáculos burocráticos que afectan a la eficacia de la policía, incluido un sistema dual para la investigación de delitos. También destacaba la falta de carrera policial y los bajos salarios, lo cual creaba dificultades para el reclutamiento y el desarrollo de conductas éticas (Comisión Europea, 1999d: 45). Asimismo, es importante que estas cuestiones se resuelvan en la reestructuración de la policía, en la que unos niveles de sueldo superiores deben conseguir que la policía sea menos susceptible a la corrupción y sea menos proclive a abusar de su autoridad. A pesar de las conclusiones de la Comisión, nuestras entrevistas sugieren que hay algunos movimientos para el cambio bastante positivos; por ejemplo, King y Koci (1999) ya habían apuntado que se aprobará una nueva ley sobre la policía. No obstante, aunque el Programa nacional checo de 1999 preveía que la Ley de policía entraría en vigor el 1 de enero de 2001 (Euroskop, 1999), esta aplicación se ha pospuesto a causa de los retrasos en la aprobación parlamentaria (Euroskop, 2000). Se prevé que la Ley de policía también incorpore las medidas necesarias para cumplir con el *acquis* de Schengen, con lo cual la policía podrá participar en actividades de vigilancia y persecución transfronterizas.

En su Informe Periódico por Países de 2000 (2000d), la Comisión es muy crítica con el progreso general de la República Checa en materia de justicia e interior, excepto en cuanto a la legislación de asilo e inmigración. Concretamente, se consideró que las estructuras policiales eran «demasiado débiles para combatir con efectividad la inmigración ilegal, la corrupción y el crimen organizado y económico» (Comisión Europea, 2000d: 90). Sigue habiendo preocupación por los controles de las fronteras, los problemas de falta de personal, el equipamiento insuficiente y la formación inadecuada. Por tanto, parece que la Comisión no ha detectado demasiados cambios respecto al informe de 1999.

También parece que el Gobierno checo no ha avanzado demasiado en este ámbito. De todas formas, la economía checa ha tenido bastantes problemas: estuvo en recesión desde 1996 hasta mediados de 1999 y, durante este período, aumentó el desempleo y la inflación (Comisión Europea, 2000d: 29); por otra parte, el sector bancario sufrió considerablemente durante el período 1999-2000 a causa de irregularidades financieras, cuyo efecto ha hecho que la Comisión critique seriamente la ineficacia y la debilidad del sistema legal (Comisión Europea, 2000d: 34-35). La mala situación económica, así como los escándalos en el sector bancario, han tenido un gran protagonismo en la agenda política, y parece que las cuestiones relativas al cumplimiento de la ley han quedado un poco de lado. No obs-

tante, es esencial disponer de recursos, formación y salarios adecuados para que la policía sea eficiente y eficaz, y también es esencial para mantener la integridad de la ley y el orden.

4.2 Crecimiento del tráfico y el comercio de drogas

Con posterioridad a 1989 se ha desarrollado en la Europa central un mercado de drogas que actualmente es comparable al que hay en la Europa oriental. Varios factores han favorecido esta situación. Los acuerdos bilaterales firmados por cada PEC con diversos países de la Europa occidental a principios de la década de los noventa, por ejemplo, han permitido un movimiento más importante y menos restrictivo entre los PEC y los países occidentales. Ahora bien, hay que destacar que, tal como afirma Dufkova, el tráfico de drogas a través de la República Checa (y también en otros PEC) ya existía antes de que acabara la guerra fría, a pesar de las estrictas condiciones aplicadas a los despliegues transfronterizos en los países socialistas (Dufkova, 1999: 2). La convertibilidad de las monedas centroeuropeas ha contribuido, en cierta manera, al crecimiento del mercado de drogas ilícitas, ya que, en el pasado, su no convertibilidad habría actuado como barrera contra la importación de productos y, también, de drogas (Ruggiero y South, 1995: 54).

Parece que el mercado de drogas en la República Checa se ha desarrollado con más rapidez que en los Estados miembros de la UE (Dufkova, 1999: 5). Según Dufkova, esto se debe a varios motivos. Indica que, en el caso del suministro, esto se agrava por los factores siguientes: la imposición de penas menores por delitos de drogas; la predisposición de los ciudadanos checos a participar en el tráfico de drogas a cambio de salarios bajos; la facilidad con que se pueden constituir empresas fantasma y, de esta manera, participar en el blanqueo de dinero procedente de las drogas sin ningún tipo de riesgo, y, finalmente, el hecho de que las personas que participaron inicialmente en el mercado de las drogas pueden haber adquirido experiencia en (y de) los países occidentales (1999: 8). Dufkova también señala que desde 1989 ha habido un «aumento continuo» de los problemas relativos al consumo, la producción y el tráfico de drogas y argumenta que uno de los motivos principales ha sido la apertura de las fronteras, que ha producido un aumento del tráfico de productos y personas. Sin embargo, también han contribuido otros factores, como la liberalización de la sociedad y la transformación de una economía dirigida a una economía de mercado (Dufkova, 1999: 23). De nuestra investigación se desprende que todos los países estudiados atribuyen estos últimos factores al aumento del consumo y el tráfico de drogas. Sin duda, hay una mayor circulación del tráfico ilícito de drogas a través de las fronteras, y tal vez también es más abierto, desde 1989.

La actitud adoptada en Hungría ante el incremento del consumo de droga en los últimos años de la década de los sesenta era de desdén; el consumo de droga era un signo de decadencia de la cultura occidental y en los Estados socialistas formalmente no existía (Benke, 2000: 1). Esta actitud de negación se prolongó de alguna manera hasta principios de la década de los noventa, en que parecía que el control de las drogas y el tráfico ilícito tenía una prioridad muy

baja en comparación con la reforma económica y política. Actualmente, en lugar de resolver los problemas sociales en aumento que crea el consumo de drogas, parece que los Estados candidatos centran sus esfuerzos, simplemente, en cumplir los criterios de adhesión tan pronto como les sea posible y, así, asegurarse una fecha para la adhesión.

El Gobierno checo ha intentado desarrollar estrategias y políticas más positivas para combatir la proliferación del mercado y el tráfico de drogas estableciendo un objetivo que incorpora un enfoque más equilibrado, utilizando medidas preventivas y punitivas. La Comisión Nacional checa para la droga describió el año 1999 como un «año decisivo desde el punto de vista de la política sobre drogas». El motivo fue la entrada en vigor de la ley sobre drogas (Comisión Nacional para la Droga, 2000: 4). Esta parte de la legislación prevé castigos más estrictos por el contrabando, la venta y la distribución de drogas ilícitas; además, ahora la tenencia de drogas para uso personal está sujeta a sanciones punitivas. Las disposiciones de la ley sobre drogas incluyen métodos adicionales de vigilancia intrusiva para la detección. Según Dufkova (1999) la nueva ley sobre drogas ha reforzado en cierta medida la posición de los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

El efecto aparente de la nueva legislación introdujo un cambio en el mercado de drogas ilícitas. Por ejemplo, los vendedores de drogas se han replegado y las venden de una manera encubierta y menos evidente; los tratos se hacen cada vez más mediante teléfonos móviles (Comisión Nacional sobre la Droga, 2000). Una parte de la estrategia del gobierno consistía en penalizar la tenencia de las drogas para uso personal mediante una enmienda del Código penal y la Ley de transgresiones (140/1961 Dig y 2001/1990 Dig, respectivamente). El nivel de las penas depende más de la cantidad que se tiene de sustancia que del uso que se pensaba hacer de ella; si alguien fuera poseedor de una pequeña cantidad de droga, se tendría que someter a procedimientos administrativos, mientras que si estuviera en posesión de grandes cantidades se tendría que someter a sanciones penales (Dufkova, 1999: 29). Según Dorn, el uso de medidas administrativas es una alternativa táctica al uso de la ley penal, y también se utilizan en diversos Estados miembros de la UE (Dorn, 1999: 24-26). La oficina del fiscal del Estado checo ha establecido la definición de «pequeña cantidad», pero no está a disposición del público (Agencia de noticias checa, 2000).

El enfoque adoptado por el Gobierno checo en cuanto al control de las drogas ilícitas ha sido muy criticado por el Departamento Antidrogas de los Estados Unidos en su Informe sobre la estrategia para el control internacional de narcóticos de 1999, porque tiene una orientación más represiva que preventiva (Bureau for Internacional Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2000). De todas maneras, en una declaración a las Naciones Unidas que hizo en 1999 el representante de la República Checa en este organismo, se afirmaba que esta enmienda del Código penal forma parte de la armonización de la legislación con las normas legales internacionales (Holikova, 1999). Muchos de los países que quieren entrar en la UE se encuentran con que «han de adquirir la misma velocidad» que el resto de Estados miembros y, al mismo tiempo, deben hacer frente a «problemas nuevos», como el aumento del consumo, el tráfico y el comercio de drogas. Estos países se encuen-

tran con que deben adoptar un modelo de trabajo utilizado por sus homólogos occidentales a fin de resolver con eficacia los «nuevos retos». Esto ha tenido un efecto doble, ya que, por una parte, en cuanto al suministro, se han introducido leyes más estrictas para contener el crecimiento del tráfico, comercio y consumo de drogas en un intento de combatir este problema. Por otra parte, también se han aplicado programas para la reducción de la demanda para conseguir un enfoque más equilibrado de la lucha contra el tráfico y el comercio de drogas ilícitas.

4.3 Obstáculos para la implantación de programas nacionales sobre drogas

Tanto Bukauskas (1999) como Grimalauskiene (1999) critican la grave falta de fondos que ha dificultado la implantación del programa del Gobierno lituano para la prevención de drogas y la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. La voluntad política está presente en el diseño y el desarrollo de una estrategia, pero no se ha resuelto el aspecto financiero. En sus observaciones sobre la situación de las drogas en Lituania, Bukauskas (2000: 5) critica la inadecuación de las instituciones que trabajan para la prevención y el control de las drogas, así como la falta de educación y de experiencia en este ámbito. El gobierno ha proporcionado unos fondos limitados para los programas sobre drogas, pero el importe es reducido, lo cual sugiere que estos programas tienen poca prioridad.

Como ya hemos dicho, Hungría dispone de un programa nacional sobre drogas, pero en realidad hasta la mitad de la década de los noventa el control del problema asociado a las drogas se basaba principalmente en medidas punitivas. Es evidente que ha habido un cambio en el tratamiento del consumo de drogas, como se puede apreciar en una enmienda del Código penal de 1993, en que se ofrece tratamiento médico como alternativa a las medidas punitivas en determinados casos. Aunque esta terapia alternativa estaba prevista por la legislación, el enfoque subyacente seguía siendo de control punitivo (Fridli, Pelle y Racz, 1994). Según Benke (2000), se hizo incluso una enmienda del Código penal en 1998, la cual aplicaba medios punitivos a los problemas relacionados con las drogas, como penas más importantes por tráfico de drogas, pero no se prestó la suficiente atención a la prevención. Benke (2000) es muy crítico con la falta de debate gubernamental sobre la prevención y el tratamiento de las drogas. Mediante sus entrevistas, descubrió que en el proceso que conducía a la promulgación de la enmienda de 1998 del Código penal no se habían hecho demasiadas consultas a los expertos de este ámbito. Se sugiere que esta falta de debate puede tener un efecto negativo en la voluntad política de implantar programas de prevención.

Hungría, igual que muchos otros países, ha intentado conformar su política sobre drogas a las normas internacionales. Pese a ello, la Unión Húngara para las Libertades Civiles ha cuestionado el enfoque adoptado por el Gobierno húngaro en cuanto a la introducción de penas más duras, ya que se ha centrado sobre todo en medidas represivas; las crisis de drogas se explotan utilizándolas como «pretexto para legitimar las políticas autoritarias y obtener el beneplácito público a una ampliación del poder del Estado sobre el dominio privado». Además, también se indica que el gobierno utiliza como «excusa» el seguimiento de las normas inter-

nacionales cuando introduce nuevas medidas restrictivas en el ámbito del control de drogas. Los partidos políticos luchan por conseguir el apoyo público para sus políticas y esto es evidente en el campo de las drogas, en el que los políticos adoptan una postura firme contra las drogas como respuesta a las cuestiones sociales a fin de conseguir el apoyo del electorado (Unión Húngara para las Libertades Civiles, 1997). Estos factores han afectado al desarrollo de la política sobre drogas de Hungría. Más recientemente se ha llevado a cabo una acción más coordinada para implantar el Programa nacional de prevención de la Droga.

4.4 Colaboración entre los organismos responsables del cumplimiento de la ley

Como parte del *acquis* en la lucha contra el tráfico de drogas, la UE estipula la colaboración entre los cuerpos de policía y los servicios aduaneros a escala nacional. Para garantizar la eficacia y la eficiencia de sus esfuerzos de colaboración hay que cumplir diversas disposiciones, como la descripción precisa de las competencias de cada uno de estos dos servicios y el pacto de procedimientos policiales en las aduanas para cuestiones operativas (Consejo Europeo, 1996).

En el Informe periódico por países de 2000 sobre Lituania (2000c), la Comisión critica la falta de colaboración y coordinación entre las estructuras responsables del cumplimiento de la ley, no sólo a escala nacional, sino también entre Estados miembros vecinos. Esta debilidad también se ha destacado en el Proyecto de apoyo a la integración europea en Lituania (SEIL), que preparó un análisis de las deficiencias de Lituania en relación con el tercer pilar (SEIL, 2000). Sus análisis demuestran que no había ninguna descripción clara de las competencias y las responsabilidades de la policía y el cuerpo aduanero. Además, Bukauskas (2000) afirma que hay una falta de colaboración entre los organismos respectivos responsables del cumplimiento de la ley.

Tanto Benke (2000) como el Informe periódico por países de 2000 sobre Hungría (2000b) afirman que la colaboración entre la policía y el cuerpo aduanero funciona con eficacia. Ahora bien, en su valoración de la República Checa, la Comisión es bastante crítica con la falta de colaboración entre la policía, los guardas fronterizos y el servicio de aduanas (Comisión Europea, 2000d: 105). En cambio, en nuestra investigación Dufkova apunta que, de hecho, hay un gran nivel de colaboración entre la policía y los responsables aduaneros, facilitada por un acuerdo entre el Ministerio de Interior y el Ministerio de Finanzas, que ha permitido que grupos conjuntos de policía y aduaneros trabajen juntos de forma cotidiana (Dufkova, 2000: 5).

4.5 La gente joven y la cultura de la droga

El desarrollo del mercado de la droga, con un acceso más fácil y una mayor disponibilidad de las drogas en todos los estratos sociales de la Europa central después de 1989, ha producido un aumento significativo del consumo de drogas en los tres países estudiados. Desde el principio de la década de los noventa se

ha podido apreciar un aumento constante del consumo de droga, especialmente entre la gente joven que pertenece a la cultura de las discotecas (Benke, 2000: 2-3; Bukauskas, 1999: 2; Dufkova, 1999: 8-24). Aunque se dice que el consumo de heroína en la Europa occidental se estabilizó durante el período 1995-1997, ha habido un aumento del consumo de droga en los países de la Europa central, especialmente en los que se encuentran a lo largo de la ruta de los Balcanes (Naciones Unidas, 1999: 58). El bajo precio de las drogas en los PEC en comparación con los precios de la UE se atribuye sobre todo al hecho de querer atraer a muchos usuarios y, también, al bajo nivel de ingresos de estos países (entrevista a la policía checa).

La culpa del aumento de la circulación de drogas, especialmente entre los jóvenes, se atribuye a los peores excesos de la cultura popular occidental. En un informe reciente sobre la República Checa elaborado en virtud del Proyecto Phare sobre sistemas de información sobre droga (2000) se apuntaba que «la libertad de opinión, el interés de los medios de comunicación en las sensaciones y las actitudes extremas» han contribuido al aumento del consumo de drogas. Esto, junto con los «intereses comerciales de los productores y vendedores de drogas legales e ilegales, ha conducido a la promoción directa e indirecta, intencionada o no intencionada, de sustancias que crean adicción» (Centro de Epidemiología de la Droga, 2000: 28). En Lituania se expresó una perspectiva similar, aunque en cierta medida parece que sea excesivamente simplista. Nuestra investigación ha descubierto que se puede acceder fácilmente a las drogas, tanto en cuanto al precio como a la disponibilidad, y que la gente joven de estos países cada vez está más implicada en las drogas porque se han convertido en parte de su cultura popular. Aunque este aumento se puede atribuir parcialmente a la curiosidad de los jóvenes, parece que también hay una falta importante de educación sobre los efectos nocivos del consumo de droga (Bukauskas, 1999; Dufkova, 1999). En Hungría, por ejemplo, aunque existen programas de prevención —en 1998, el 60% de las escuelas de educación secundaria de Budapest llevaron a cabo programas periódicos de prevención de drogas (Kis et al., 1999: 31-32)—, hay una clara falta de estrategias coherentes en cuanto a la educación sobre drogas de la gente joven. Esto sigue siendo así, aunque la investigación revela que la franja principal de edad para la experimentación se encuentra entre los 15 y los 18 años. Esta falta de una política nacional clara parece que podría ser mucho más perjudicial que la «libertad de expresión».

4.6 ¿Conspiración extranjera?

El Plan de acción para la lucha contra la droga de la UE (2000-2004) hace referencia a unas cuantas organizaciones criminales «extranjeras», como las turcas y las albanoyugoslavas, que están implicadas en el tráfico (1999a: 5). Durante sus entrevistas de investigación en Hungría, Benke (1999: 89) averiguó que los traficantes provienen de un gran número de países, entre ellos Turquía y Albania. Se sugirió que ciudadanos húngaros se han ido implicando cada vez más en el tráfico a través de la ruta de los Balcanes, pero también piensa que podrían ser emplea-

dos por extranjeros que viven en Hungría, generalmente de origen árabe, turco o personas procedentes de la antigua Yugoslavia. El caso de la República Checa era similar, ya que los entrevistados insinuaban que el tráfico de heroína está dominado por extranjeros que tienen residencia permanente en este país, como turcos o albanokosovares (Dufkova, 1999: 7). A King y Koci, en las entrevistas que hicieron en Lituania, también les informaron de que los implicados en el tráfico de drogas eran de fuera de Lituania (King y Koci, 1999).

No obstante, en los tres países estudiados parece que es más realista decir que hay una situación de criminalización de los «otros», es decir, se evita reconocer la implicación de la población autóctona. El hecho de echar la culpa a los extranjeros, según sugiere Hobbs (1998: 139), actúa como «excusa», de los gobiernos para eludir la responsabilidad de la «creación de sus propios monstruos». Asimismo, declara que no hay pruebas de la existencia de ninguna conspiración extranjera, pero señala que «el hecho de sugerir que ciudadanos honrados son pervertidos, intimidados y obligados a participar en el vicio por fuerzas extranjeras es bastante más digerible que insinuar que la demanda nativa de drogas ilícitas invita a la creación de grupos criminales organizados» (Potter, 1994, citado por Hobbs, 1998: 139).

Esta manera de echar la culpa a los «otros» también es evidente, en cierta medida, en el trato que la UE aplica a los países que se quieren adherir a ella. Gregory (1995), por ejemplo, reconoce que los Estados occidentales no han resuelto los problemas relativos al crimen organizado y que, en lugar de situar la culpa del desorden creciente en las puertas de la Federación Rusa y de los Estados poscomunistas de la Europa oriental, tendrían que reconocer que, de hecho, tienen el mismo problema (1995: 112).

5. COMENTARIOS DE CONCLUSIÓN

Los Estados candidatos tienen dificultades evidentes para cumplir las obligaciones adquiridas en virtud del proceso de adhesión, sobre todo porque se encuentran en una situación económica más débil. La UE no es contraria a la ampliación (esto quedó muy claro en la reunión que tuvo lugar en Niza del 7 al 9 de diciembre de 2000) y se podría decir que cada Estado miembro, así como el conjunto de la UE, puede beneficiarse de ella por los motivos siguientes: la UE se convertiría en un actor importante en la escena global; aumentaría la estabilidad política en Europa y esto, a su vez, reforzaría la paz; asimismo, se abriría la posibilidad de un desarrollo económico aún mayor y un acceso más fácil a los mercados emergentes (Dinan, 1999). A pesar de todo, la ampliación pone de relieve otros problemas. El tráfico ilícito de drogas es un problema constante que los países de la Europa occidental no han resuelto con éxito. Gregory, por ejemplo, dice que «parece que Occidente ha olvidado que tampoco puede regular con eficacia la criminalidad en el mercado y que nuestros problemas transnacionales de delincuencia ya existían antes de 1989» (1995: 130). Aunque los delitos transnacionales ya existían antes de 1989, la UE se ve presionada a actuar ante la amenaza contra la seguridad interna de la UE a causa de la porosidad de las fronteras externas de la Unión. Por tanto, la delincuen-

cia transnacional, incluido el tráfico de drogas, está presente en la agenda política desde la década de los noventa. El Plan de acción para la lucha contra la droga 2000-2004 de la Comisión Europea (1999a) puede representar un avance porque no se limita a echar la culpa a los «otros», sino que intenta reconocer y resolver una «amenaza común», por lo que requiere un «enfoque integrado» y una «colaboración intensa de todos los ámbitos» (Comisión Europea, 1999a: 6).

Además, este Plan de acción para la lucha contra la droga (1999a) también presta atención a la colaboración internacional. En la reunión que se celebró en Colonia en 1999, el Consejo Europeo aprobó que se continuaran desarrollando las relaciones de colaboración con la Federación Rusa y Ucrania (Consejo Europeo, 1999b). Recientemente, el Consejo Europeo ha aprobado un plan de acción conjunta con la Federación Rusa para la lucha contra el crimen organizado, con el que se fomenta la colaboración con la Federación Rusa para el refuerzo de los controles fronterizos a fin de combatir el tráfico ilícito de drogas (Consejo Europeo, 2000). Por lo tanto, podemos suponer que la inclusión recomendada de la colaboración con Rusia y Ucrania implica el reconocimiento de que tal vez no basta con limitarse a intentar realizar el control desde los PEC. Esto toca a otro tema en el que podemos cuestionar la política sobre drogas de la UE, en el sentido de que (como ya hemos dicho) parece que la UE concentra sus esfuerzos en asegurar las fronteras contra las posibles amenazas que se perciben contra la seguridad interna, especialmente las que proceden del Este. A su vez, esto suscita la pregunta de si el objetivo de la política es simplemente combatir el tráfico de drogas en la UE o si se trata de adoptar una política más general y excluyente respecto a terceros países.

Las conclusiones de nuestra investigación muestran que hay diferencias y contradicciones, sobre todo en cuanto a la valoración de la Comisión sobre la situación de los Estados candidatos según los criterios de adhesión. Además, parece que también hay discrepancias en las políticas adoptadas por los Estados candidatos y su implantación. Esto es muy evidente en Hungría y Lituania, donde hay una política nacional relativa al control y la prevención de las drogas, pero la implantación en ambos países se ve impedida por la falta de fondos, el establecimiento de prioridades y, posiblemente, la falta de coordinación. Aunque los gobiernos de los países estudiados muestran una gran voluntad de creación de estas políticas, hasta el punto de establecer medidas compensadoras en exceso, parece que son demasiado estrictas para que los organismos pertinentes las puedan hacer cumplir. De todas formas, como la Comisión se centra principalmente en los avances políticos de los Estados candidatos, no evalúa plenamente la práctica. Esta posición es seria, en el sentido de que compromete la eficacia potencial de estas políticas para la lucha contra el tráfico y el consumo de drogas.

6. RECOMENDACIONES

- a) El enfoque adoptado por la UE para la lucha contra el tráfico de drogas no se tendría que considerar exclusivamente como «desinfección» de las fronteras externas, sobre todo de los PEC y de los países situados más al este,

sino como una manera de resolver las condiciones ambientales. Esto se podría hacer centrándose más específicamente en las causas del tráfico, el comercio y el consumo de drogas en estos países.

- b) La UE no tendría que hacer tanto hincapié en el control de drogas para llegar al punto en que los Estados candidatos que buscan desesperadamente fondos de la UE para recursos tecnológicos y policiales exageren el «problema».
- c) La reforma y transición de éxito para el cumplimiento de los criterios de Copenhague pueden verse obstaculizadas por cuestiones externas, lo cual probablemente tendrá efectos en la velocidad con que los países cumplen sus obligaciones. La Comisión Europea tendría que tener en cuenta el contexto más amplio de los países de la Europa central al valorar a los Estados candidatos.
- d) Los Estados candidatos se deben centrar en la aplicación de medidas de control de drogas y programas de prevención. La negación de la existencia del aumento del consumo y el tráfico de drogas sería perjudicial.
- e) Los programas educativos antidroga para jóvenes se tendrían que aplicar de una manera más coherente para incrementar su concienciación de los peligros que implican las drogas.
- f) La falta de financiación y priorización obstaculiza significativamente la eficacia de los programas nacionales sobre drogas. Se tendría que dar más asistencia a fin de facilitar la aplicación de estos programas.
- g) Los Estados candidatos tendrían que intentar garantizar que los organismos que participan en el combate contra el tráfico de drogas cooperen, colaboren y actúen (y que se considere que actúan) legítimamente para garantizar la máxima eficacia. Un avance positivo no sólo consistiría en la reforma estructural de la policía y la institución de un gobierno civil, sino también en programas de formación anticorrupción y sueldos profesionales.
- h) La noción de una conspiración ajena traspasa la culpa y la responsabilidad a otras personas. Esto hace que el problema deje de ser nacional y se convierta en externo. El reconocimiento tácito de que el tráfico de drogas implica a la población autóctona y no sólo a grupos étnicos minoritarios sería un paso hacia una mayor colaboración en la lucha contra el tráfico de drogas.
- i) Echar la culpa del aumento del consumo y el tráfico de drogas a la liberalización del Estado es excesivamente simplista. Sencillamente, se evita el tema y esto no contribuye al debate sobre medidas efectivas para el control del consumo ilícito de drogas.
- j) Cuando desarrollen sus políticas sobre drogas, los PEC tendrían que asegurarse de que se consiga el equilibrio entre las medidas preventivas y las punitivas.

BIBLIOGRAFÍA

- AGENCE FRANCE PRESS. «Hungary Seizes 130 Kilograms of Heroin on Romanian Border», 24 de noviembre de 2000.
URL:<http://www.centraleurope.com/hungarytoday/news.php3?id=221928>

- AGENCE FRANCE PRESS. «Hungarian Customs Officers Seize 27 Kilos of Cocaine on Romanian Border», 5 de diciembre de 2000.
URL: <http://www.centraleurope.com/hungarytoday/news.php3?id=226549>
- BENKE, M. *Illicit-drug Trafficking in Hungary* [informe no publicado del programa EC INCO-Copernicus], 1999.
- BENKE, M. *Country Report 2000: Hungary* [informe no publicado del Programa EC-INCO Copernicus], 2000.
- BICKAUSKAS, E. «Measures of Criminal Law in the Baltic States for the Prevention of Organised Crime» [comunicación no publicada presentada en la Conferencia internacional «The Nature of Organised Crime in the Baltic States»]. Vilnius, 8-10 de mayo de 1996.
- BOGUSZ, B.; KING, M. «Tackling Illicit Drugs Trafficking in Central Europe: critical observations from the Czech Republic, Hungary and Lithuania» [comunicación no publicada presentada en un taller sobre controles del tráfico ilícito de drogas en la Europa central]. Budapest, 3-4 de noviembre de 2000.
- BUKAUSKAS, A. *Country Report 1999: Republic of Lithuania* [informe no publicado del Programa EC-INCO Copernicus], 1999.
- BUKAUSKAS, A. «Drug Trafficking Control in Lithuania» [comunicación no publicada presentada en un taller sobre controles del tráfico ilícito de drogas en la Europa central]. Barcelona, 2-4 de junio de 2000.
- BUREAU FOR INTERNATIONAL NARCOTICS AND LAW ENFORCEMENT AFFAIRS. *International Narcotics Control Strategy Report, 1999*. Washington, DC: Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2000.
URL: http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1999_narc_report/europ99_part2.html
- CENTRE FOR DRUG EPIDEMIOLOGY. *Czech Republic: National Report on Drug Situation, 1999*. Amsterdam: Comisión Europea, 2000.
- COHEN, P.D.A. «Future Drug Policy in the Countries of the Former Eastern Bloc: the difficult choice to be non Western» [comunicación presentada en el Coloquio europeo sobre la crisis de los sistemas normativos]. París, 25 de febrero de 1993.
URL: <http://www.frw.uva.nl/cedro/library/east/eastus.html>
- CZECH NEWS AGENCY. *State Defines Legal Amounts for Drugs, Keeps them Secret*. URL: <http://www.centraleurope.com/news.php3?id=172879>, 27 de junio de 2000.
- DINAN, D. *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. 2.^a ed. Basingstoke: Macmillan, 1999.
- DORN, N. «The EU, Home Affairs and 1996: Intergovernmental Convergence or Cofederal Diversity?». En: DORN, N.; JEPSEN, J.; SAVONA, E. (ed.) *European Drug Policies and Enforcement*. Basingstoke, Hants: Macmillan, 1996.
- DORN, N. (ed.) *Regulating European Drug Problems: Administrative Measures and Civil Law in the Control of Drug Trafficking, Nuisance and Use*. Londres: The Hague, 1999.
- DUFKOVA, I. *Country Report 1999: Czech Republic* [informe no publicado del Programa EC-INCO Copernicus]. 1999.

- DUFKOVA, I. *Developments in Drug Trafficking Control Strategy* [comunicación no publicada presentada en un taller sobre controles del tráfico ilícito de drogas en la Europa central]. Barcelona, junio de 2000.
- EMCDDA. *Summary and Highlights: Annual Report on the state of the drugs problem in the European Union*. Luxemburgo: OOPEC, 1998.
- COMISIÓN EUROPEA. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a European Union Action Plan to Combat Drugs (2000-2004)*. COM (1999) 239 Final, 1999a.
- COMISIÓN EUROPEA. *Regular Report from the Commission on Hungary's Progress Towards Accession*, 1999b.
URL:http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/report_10_99/en/word/hungary.doc
- COMISIÓN EUROPEA. *Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress Towards Accession*, 1999c.
URL:http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/report_10_99/en/word/lithuania.doc
- COMISIÓN EUROPEA. *Regular Report from the Commission on the Czech Republic's Progress Towards Accession*, 1999d.
URL:http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/report_10_99/en/word/czeh.doc
- COMISIÓN EUROPEA. *Quoted in Enlargement*, 2000a.
URL:<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/wip/copenhagen.htm>
- COMISIÓN EUROPEA. *Regular Report from the Commission on Hungary's Progress Towards Accession*, 8 de noviembre, 2000b.
URL:http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/report_11_00/pdf/en/hu_en.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. *Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress Towards Accession*, 8 de noviembre, 2000c.
URL:http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/report_11_00/pdf/en/lt_en.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. *Regular Report from the Commission on the Czech Republic's Progress Towards Accession*, 8 de noviembre, 2000d.
URL:http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/report_11_00/pdf/en/cz_en.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. *Accession Partnership 1999, Czech Republic*, 2000c.
URL:http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/ap_02_00/en/ap_cz_99.pdf
- CONSEJO DE EUROPA. *Council Resolution of 29 November 1996 on the drawing up of police/customs agreements in the fight against drugs*. OJ C375, 1996.
- CONSEJO DE EUROPA. *1998 Annual Report on the Implementation of the Schengen Convention*. 10846/1/99 REV1 LIMITE, 1999.
- CONSEJO DE EUROPA. *Presidency Conclusions: Cologne European Council*, 3 y 4 de junio de 1999.
- CONSEJO DE EUROPA. *European Union Action Plan on Common Action for Russian Federation on Combating Organised Crime*. OJ C106/02, 2000.
- EUROSKOP. *National Programme, 1999 (English Summary)*. URL:http://www.euroskop.cz/cr_pripravacr_narprogen99_5.html

- EUROSKOP. *National Programme of Preparation for Membership of the European Union: Executive Summary*, 2000.
URL: http://www.euroskop.cz/cr_pripravacr_narprogen_prep.html
- FRIDL, J.; PELLE, A.; RACZ, J. «Drug Police Before and After the Regime: A Study of Criminal Proceedings in Budapest between 1990 and 1992 in Cases of Drug Abuse and Inducement of Pathological Addiction». *Political Science Working Paper No. 4*. Budapest: Central European University, 1994.
- GREGORY, F. «Transnational Crime and Law Enforcement Cooperation: Problems and Processes Between East and West in Europe». *Transnational Organized Crime*, 1 (4), p. 105-133, 1995.
- GRIMALAUSKIENE, O. *Drug Abuse Problems in Lithuania, 1999: Short Analysis, Political Developments*. Vilnius: Ministry of Health, 1999.
- GRIMALAUSKIENE, O. *National Report on the Drugs Situation in Lithuania 2000*, Vilnius: Comisión Europea, 2000.
- HOBBS, D. «The Case Against: There is not a Global Crime Problem». *International Journal of Risk, Security and Crime Prevention*, 3 (2), p. 139-146, 1998.
- HOLIKOVA, N. Statement to by Ms. Nadezda Holikova, Second Secretary of the Permanent Mission of the Czech Republic to the United Nations, on Agenda Item 107 and 108, 1999.
URL: <http://www.un.int/czechrepublic/PAGEDATA/czc3ga54.htm#Agenda>
- HUNGARIAN CIVIL LIBERTIES UNION. «Drug Policy: The Chances for Harm Reduction Policy in Hungary», 1997. URL: <http://www.c3.hu/~hclu/droguk2.htm>
- KING, M.; KOCI, A. *Drugs Trafficking Controls in Central Europe: a preliminary appraisal of the European Commission's findings concerning the Czech Republic, Hungary and Lithuania* [informe no publicado del Programa EC INCO-Copernicus], 1999.
- KING, M.; BOGUSZ, B. «Developments in the EU Drugs Trafficking Control Strategy: critical observations for the Czech Republic, Hungary and Lithuania» [comunicación no publicada presentada en un taller sobre controles del tráfico ilícito de drogas en la Europa central]. Barcelona, 2-4 de junio de 2000.
- KIS, M.; EÖRDÖGH, A.; MOLNAR, M.; SZOMOR, K.; SANDOR, E.; UJHELYI, E. *PHARE Project on Drug Information Systems Bridging Phase: Summary Report on the Drugs Situation in Hungary*. Amsterdam: Comisión Europea, 1999.
- NATIONAL DRUG COMMISSION. *Annual Report on the Situation and Development in Drug-Related issues in the Czech Republic for 1999*. Praga: National Drug Commission, Office of the Government of the Czech Republic, 2000.
- RUGGIERO, V.; SOUTH, N. *Eurodrugs: drug use, markets and trafficking in Europe*. Londres: University College of London Press, 1995.
- SUPPORTING EUROPEAN INTEGRATION IN LITHUANIA. *Strategy for Justice and Home Affairs: «the third pillar»*. Vilnius: SEIL, 2000.
- NACIONES UNIDAS. *Report of the International Narcotics Control Board for 1999*, <http://www.incb.org/e/ar/1999/index.htm> [19 de octubre de 2000].
- WILLIAMS, P. «Drug Trafficking and organised crime in Belarus: Threat and response». En: GREGORY, F.; RAWLINSON, P.; COLLIER, A. (eds.) *Crime, Law and Policing in the former USSR: the problems and prospects for transnational co-opera-*

tion between law enforcement agencies. Southampton: The Police Research Unit, Mountbatten Centre for International Studies, 1996.

WILLIAMS, P.; SAVONA, E.U. *The United Nations and Transnational Organized Crime.* Londres: Frank Cass, 1996.

Violencia urbana y escolar. Exigencia de desregulación o necesidad de reglamentación

MARÍA JOSÉ BERNUZ BENÉITEZ¹

Doctora en Derecho público y profesora de la Universidad de Zaragoza

129

1. PRESENTACIÓN

Es evidente que el estudio de la violencia no representa ninguna novedad. Los análisis realizados son innumerables y las perspectivas desde las que se ha pretendido desentrañar sus causas y esbozar soluciones han sido múltiples. Nuestro ángulo de visión es la sociología del derecho y, por tanto, el objetivo de este estudio no será descifrar la etiología de la violencia juvenil. Pretendo, por el contrario, algo más limitado y acorde con la perspectiva adoptada, como es el análisis de algunas de las respuestas —al mismo tiempo opuestas y complementarias— que, desde las instituciones o desde fuera de ellas, se dan en Francia y en España a algunos comportamientos violentos de los jóvenes.

No obstante lo dicho, no eludiré la tentación de apuntar algunos datos relevantes observados por los estudiosos del tema en relación con la naturaleza de la violencia juvenil. En concreto, éstos defienden que la violencia urbana y la escolar representan dos de sus materializaciones. Por un lado, sobre todo en Francia por la mayor relevancia de la violencia urbana, se destaca que unas y otras manifestaciones violentas tienen en común el tipo de sujetos implicados: los jóvenes. Por otro lado, existe una tendencia a defender que ambas encuentran su razón de ser en la ausencia de medios e instrumentos de comunicación, expresión y participación social para una población próxima a la edad adulta. Parece tratarse de una violencia generada por la pasividad y el mutismo a que se relega a la juventud. Se afirma que, en la escuela, la apatía la provoca el hecho de que se trata de una ins-

1. Esta publicación se enmarca en la investigación del programa de Formación de Doctores en el Extranjero del Ministerio de Educación desarrollada entre julio 1999 hasta junio 2001 (EX 99 29101535) y que se ha proyectado desde el Centre National de Formation et d'Etudes de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (CNFEPJJ), 54, rue de Garches, 92420-Vaucresson (Francia) * Email: mbernuz@posta.unizar.es

titución cerrada, que impone su saber de manera unidireccional y con carácter obligatorio (si bien el problema se plantea fundamentalmente para los jóvenes próximos a la mayoría de edad). Por otra parte, en la ciudad, la sensación de «claustrofobia» viene favorecida por el aislamiento de algunos barrios situados en las periferias de las ciudades y que no ofrecen posibilidades de salida, de comunicación y mucho menos de participación.

Las respuestas ideadas para mitigar la violencia y, al mismo tiempo, acallar el sentimiento de inseguridad, presentan matices contradictorios. En parte, esto se debe a que son también paradójicos los propósitos que se encuentran en su origen. De manera general, la mayor sensibilización en relación con los problemas de la infancia fomenta que se tienda a advertir un mayor número de factores de riesgo que se proyectan sobre la misma. Pero, al mismo tiempo, se alerta de que su incidencia sobre los menores puede, en su caso, transformarlos en peligrosos para la sociedad. Es decir, se parte de una relación causal bastante clara entre los problemas escolares —como, por ejemplo, el absentismo escolar continuado— y la delincuencia juvenil,² de manera que se entrecruzan las políticas protectoras de los niños y de sus derechos y otras dirigidas a prevenir una posible delincuencia juvenil. En este último sentido, para reforzar la persecución y fomentar la prevención, existe una tendencia —muy marcada en Francia y no tanto en España— a tipificar en las leyes penales las agresiones entre escolares. En la misma línea, para evitar el sentimiento de impunidad en el joven y de inseguridad en la sociedad, se aspira a reaccionar ante todos los hechos cometidos, al margen de su gravedad. Estas tendencias, junto con el intento de sacar a la escuela del aislamiento en que se encuentra, han llevado hacia la institucionalización de los conflictos escolares a través de la colaboración con entidades que hasta el momento eran ajenas a este entorno: la jurisdicción de menores y la policía. Frente a estos procesos, surgen voces a favor de la desinstitucionalización y desregulación de los conflictos en la escuela. Éstos, en los que nos centraremos principalmente, abogan por un proceso de responsabilización de la juventud que comienza por la concesión de voz en las decisiones y asuntos que les conciernen.

2. UN CONTEXTO: LA VIOLENCIA URBANA COMO SÍNTOMA DE INCOMUNICACIÓN

Empezaré por un planteamiento del contexto social en que se desarrollan las violencias escolares, la ciudad, y expondré algunos elementos de juicio que permitan analizar las relaciones entre unos tipos de violencia y otros. Todo ello, partiendo de que la mayor parte de los analistas y los actores sociales defienden que el origen de la violencia en la escuela debe buscarse fuera de esta institución y teniendo en cuenta que éstos apuntan hacia unas relaciones fuertes y estrechas

2. Es clara, en este sentido, la Circular del Ministerio de Justicia francés de 22 de marzo de 1996, relativa a la lucha contra la violencia en el medio escolar, cuando afirma que «la vigilancia creciente, sobre todo en el ámbito del no respeto de la asiduidad escolar, y el señalamiento sistemático, permiten un seguimiento educativo de cara a prevenir la delincuencia».

que unen la violencia escolar con una posterior o simultánea delincuencia urbana. En concreto, Francia se encuentra entre los países pioneros y ya tradicionales en el estudio de los fenómenos de violencia en la ciudad. Su preocupación por este tipo de violencias surge a raíz de los actos de vandalismo —*incivilités*— llevados a cabo por grupos de jóvenes residentes en la periferia —*banlieue*— de Lyon a principios de la década de los ochenta, los cuales fueron seguidos, con mayor o menor intensidad, de otros actos similares en las periferias de otras grandes ciudades francesas hasta mediados de los noventa. Su importancia en número de participantes, en intensidad, en repetición y, sobre todo, en difusión mediática generó tal alarma social que fomentó la inclusión de los programas destinados a tratar estos desórdenes sociales entre las políticas de seguridad y, en concreto, a ubicarlas en el interior de la política de la ciudad —*politique de la ville*.

Es evidente que proyectar una política que prevenga e intervenga sobre comportamientos antisociales de naturaleza compleja y, al tiempo, mitigue el sentimiento de inseguridad, supone definir instrumentos que pueden resultar contradictorios en sus planteamientos y tiempos de desarrollo. La complejidad puede venir por varios frentes. Como digo, la violencia urbana estudiada y tratada en Francia suele identificarse con una violencia joven (Roché, 1996: 58) y étnica. Además, se trata de una violencia colectiva, realizada fundamentalmente en grupo (se han llegado a contabilizar hasta trescientas personas en una revuelta) que, evidentemente, resulta destructiva por cuanto se traduce, entre otros, en incendios de escuelas, de coches o comisarías de policía o de infraestructuras socio-educativas,³ alborotos, rodeos con vehículos, motines,⁴ o peleas. Y, en todo caso, resulta espectacular, debido en gran medida a la difusión mediática que se hace de la misma —en ocasiones se presume que es instigada por los propios medios de comunicación (Boubeker, 1997: 87-100; Le Breton, 1998: 30). El elemento que caracteriza fundamentalmente este surgimiento y recrudecimiento de la violencia urbana es el subjetivo: el hecho de que es ejercida por jóvenes, generalmente procedentes de la emigración y, en concreto, de su segunda generación (Bui-Trong, 1996: 8).

Con relación a las víctimas, se habla de una sobredimensión de la violencia urbana y de un incremento del sentimiento de inseguridad al margen del real crecimiento de la delincuencia. Sin embargo, lo cierto es que ésta sí produce víctimas tanto directas como indirectas. En primer lugar, se puede hablar de victimización

3. Ello, según algunos expertos sociales, puede ser un síntoma evidente de que algo está fracasando en la imagen que las instituciones sociales, educativas o de orden público, está ofreciendo a la infancia y la adolescencia (datos procedentes de entrevistas).

4. Como ponen de manifiesto Hubert, Lacroix y Tange (1999: 232) en ocasiones, los motines o las oleadas de violencia en las periferias de las ciudades —*banlieues*— surgen como reacción ante un acto negligente o a una respuesta excesiva por parte de las fuerzas del orden público que acaban degenerando en una desgracia. Por su parte, Bui-Trong (1996, 13) establece en una anotación que «cuando el acontecimiento es vivido como un drama, una frustración o incluso como una injusticia, los jóvenes aspiran a ir sobre el terreno para imponer su propia justicia. Se dirigen a los policías (...) porque ellos son considerados como responsables del drama (...) o porque les impiden ejercer una venganza inmediata sobre los presuntos autores».

directa cuando es un elevado número de personas —generalmente también niños y jóvenes— el que ve su mundo y actividad afectados precisamente por actos anti-sociales que, en ocasiones, molestan más que dañan. Esas personas resultan también victimizadas de manera indirecta por el sentimiento de impotencia que favorece la escasa consideración de estos actos, que no entran en ninguna tipificación penal o que resultan archivados atendiendo a la limitada cuantía material producida por el incidente. El peligro de que no se denuncien estos hechos, sea por un sentimiento de impotencia, de incredulidad frente a las capacidades del sistema, de vergüenza o de miedo a la toma de represalias, está en que puede favorecer que otras infracciones más graves permanezcan mudas y encubiertas.⁵ Sin embargo, es preciso advertir que el riesgo de un abuso de la denuncia se encuentra en una institucionalización de problemas que podrían ser resueltos a través de otras entidades sociales.

En este último caso, cuando las instituciones judiciales o policiales no pueden o no deben entrar a conocer de estos actos, Francia se decanta hacia la promoción de la escucha y el apoyo desinstitucionalizados hacia la población. Una y otro actúan como mecanismos reactivos cuando contribuyen a resolver el conflicto producido y a minimizar el consiguiente sentimiento de inseguridad. Además, funcionan como instrumentos preventivos por cuanto la escucha puede resultar una forma importante de mantenerse informado de las necesidades de una comunidad y suponer un punto de partida imprescindible para plantear acciones sociales acordes con las mismas. Con todo, habrá que tener en cuenta que si la comunicación puede representar una forma activa de mitigar el sentimiento de inseguridad, la focalización en un tipo de actos también puede promover un ensalzamiento de los mismos (Barbe, Coquelle y Persuy, 1998: 77-78).

En definitiva, se plantea ir más allá de la escucha para favorecer la participación de los habitantes del barrio en la puesta en marcha de políticas sociales y preventivas (Peyre, 1994: 285). En este sentido, Barbe (1998: 88-89) destaca que «la participación social contribuye a reducir el sentimiento de inseguridad en cuanto afronta el repliegue de sociabilidad, que conduce a los más débiles a alejarse de los espacios públicos, realiza un papel de control social difuso eficaz para limitar las formas de delincuencia menores, fomenta un entorno de solidaridad que atenúa los efectos producidos sobre las víctimas, al igual que crece el desarrollo social local que revaloriza los grupos y el entorno de cara al territorio y al exterior», dejando claro que la resolución de los casos más graves siempre corresponderá a las instituciones. De no ser así, como defienden los mismos autores (Barbe, Coquelle y Persuy, 1998: 95-96), podrían ponerse en peligro las libertades públicas. Es decir, la tendencia a responsabilizar a todo un colectivo social en relación con los problemas locales de inseguridad podría fomentar una derivación con tintes totalitarios en la que cada habitante se convertiría en espía, policía o educador de su vecino.

5. Generalmente estas relaciones se producen en una dinámica de círculo cerrado. Así, por lo general, el sentimiento de estar solo y de ser vulnerable proviene de un repliegue hacia lo privado y un consiguiente rechazo a todo contacto con el exterior y con las instituciones. A su vez esto deriva precisamente del miedo a ser agredido (Donzelot y Wyvekens, 1998: 97).

Esta promoción de la participación social centrada especialmente en los jóvenes encuentra su razón de ser en los estudios realizados sobre la violencia urbana en Francia. Pese a reconocer la apariencia de violencia gratuita que reviste la misma, se analiza su significado y, en su mayoría, los autores explican el recurso a la violencia por los jóvenes como medio. Desde esta perspectiva, definen la violencia como la forma que encuentra la juventud para llamar la atención ante la falta de vías de comunicación o de participación social (De Liège, 1995: 111). Por su parte, Body-Gendrot (1998: 75) destaca cómo la violencia puede ser también el único medio de expresión inmediato y contundente que conocen los jóvenes que viven en la violencia y reciben agresiones tanto de la familia como del ambiente social.⁶ En concreto, un estudio realizado por el Consejo Técnico de los Clubs y Equipos de Prevención —*Conseil Technique des Clubs et Equipes de Prévention*— recoge ambos propósitos y pone de relieve que «las manifestaciones violentas sólo pueden explotar sobre la trama de un clima social degradado debido a una ausencia de posibilidades de inscripción social que les permitan dar sentido a sus proyectos (...), así como a la relegación y a la desconsideración sociales» (Jovelin, 1997: 12).

Podemos intuir que los factores que dificultan la comunicación y la participación son muchos y se encuentran enraizados en las prácticas de muchas de las instancias que trabajan con la infancia y adolescencia. A la familia se le achaca la pérdida de autoridad paterna, la incapacidad de los adultos para resolver los problemas con sus hijos al margen de las instituciones, la incomunicación entre las generaciones o, en definitiva, la dimisión familiar. Se culpabiliza a la escuela, que no les ha proporcionado las herramientas apropiadas para conducirse en sociedad. Desde un punto de vista social general, se encuentran con una intolerancia hacia su «fracaso», un racismo hacia su etnia o un rechazo en cuanto jóvenes. De manera que el sentimiento de vivir en un mundo que se ha construido sin contar con ellos, de representar el papel de consumidores de normas que les son ajenas⁷ y de ser ciudadanos de segunda fila, les lleva a desear expresarse y a ser tenidos en cuenta directamente y de manera inmediata e irrefragable (Hintelmeyer, 1998: 35-36). Por ello, la promoción de la participación de los jóvenes en las instituciones en que se encuadran —sea familia, barrio o escuela— se aprecia como un elemento central en la lucha contra la violencia juvenil en sus diversas manifestaciones (Roché, 1996: 153-156).

En definitiva, si los teóricos y los actores sociales defienden que la violencia juvenil surge como medio de expresión ante la inexistencia de vías de participa-

6. Una encuesta realizada en Francia por el Instituto Nacional de la Salud y la Investigación Médica (Arnaud, 1998) muestra cómo la violencia forma parte de la vida cotidiana de quienes llegan hasta las instituciones judiciales. Así, indica que entre 12 y 13 años el 41% de los chicos y el 55% de las chicas han sufrido agresiones físicas. En cuanto a las agresiones sexuales, se trata del 6% de los chicos y el 34% de las chicas. Por último, las tentativas de suicidio alcanzan porcentajes tan altos como un 12% de los chicos y un 55% de las chicas.

7. Como afirma Carbonnier: «la juridización del niño, y después del adolescente, es un componente de su socialización, proceso por el que se apropia del derecho de su entorno, lo integra en su sistema de representaciones y de conocimientos. Supone el paso del *infans* al menor capaz de discernimiento, y después al hombre jurídico».

ción social, éste será el sentido en que se deberán orientar las políticas preventivas de aquélla. Sin embargo, también resulta importante la promoción de vías de comunicación y participación en las entidades en que crecen los niños desde una perspectiva positiva y de política social protectora de los derechos de la infancia y la juventud. En realidad, se tiende a potenciar la participación social de los menores en el sentido negativo; es decir, se promueve la responsabilización de los jóvenes como mecanismo de prevención de la violencia y como medio de protección de la sociedad, y se deja de lado la promoción del derecho del niño a ser oído, a que su opinión se tenga en cuenta y a participar en las decisiones que les conciernen como medio positivo de integración. Al idear mecanismos de participación social es preciso tener en cuenta que, como asegura Chauvière (1994: 29), «el avance decisivo de los derechos de los niños no ha suprimido las dificultades de los que tienen problemas (...) la adolescencia es un período demasiado importante como para dejárselo a los románticos fascinados por esta etapa o a los especialistas de la palabra». De hecho, es fácil ver cómo en ocasiones la indiscutible protección de los derechos de los niños se viene abajo cuando éstos cometen un acto antisocial que pone en cuestión la tranquilidad social.

3. LA PREVENCIÓN DE LOS COMPORTAMIENTOS ANTISOCIALES A TRAVÉS DE LA PROMOCIÓN DE LAS VÍAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

Parece, por tanto, razonable deducir que entre los mecanismos importantes para mitigar la violencia juvenil está la promoción de la participación social; y, en concreto, el dar la palabra a los jóvenes en las decisiones que les afecten y en las instituciones con las que se relacionen. Como preámbulo, es preciso aclarar que la tendencia a hacer de los niños recipientes de las decisiones tomadas unilateralmente por los adultos —y principalmente por las familias— ha ido cambiando.⁸ La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Niños reclama una concepción del niño como sujeto de derecho y de derechos. Y, atendiendo a la misma, se comienza a perfilar una concepción de la infancia y la adolescencia como grupo social con identidad propia, que también exige la atribución de unos derechos específicos.

Una primera aproximación nos lleva a plantear que el aparente acuerdo sobre la subjetividad de la infancia se balancea cuando vemos las consecuencias que se derivan de la asignación de derechos a los niños. En concreto, en los años setenta los movimientos liberacionistas abogaron por una equiparación de los derechos de los niños y los adultos y defendieron que la anteposición de la edad —*edonismo*—, representaba una estrategia para limitar sus derechos. Desde una postura contraria, se insiste en la vulnerabilidad de los niños y se exige el derecho del niño a ser reconocido como tal (Théry, 1993: 370-373). Si unas tesis refuerzan con sus

8. No obstante, Lansdown (1995: 22) defiende que los cambios únicamente han favorecido una transferencia de responsabilidades «desde el exclusivo dominio de la familia hacia una esfera pública más amplia».

postulados la vulnerabilidad infantil, las contrarias fomentan —nunca mejor dicho— la infantilización de los niños en exceso. Por lo tanto, parece razonable asegurar que el poder de renuncia o de coacción no puede considerarse inherente a los derechos de la infancia, ya que los niños, como afirma MacCormik, «incluso los derechos más importantes para su bienestar a largo plazo, como el derecho a la educación o a un ambiente sin peligro, los perciben regularmente como algo contrario a derechos y beneficios». En consecuencia, habría que optar por exigir que los derechos de los niños supongan que sus intereses sean protegidos mediante restricciones normativas sobre los actos de otras personas (MacCormick, 1990: 129-137).

Que la Convención de los Derechos de los Niños realiza una apuesta firme para elevar la infancia a la categoría de sujeto de derecho y de derechos resulta evidente. Ahora bien, la materialización de la autodeterminación de los niños, con la consiguiente concesión de sustantividad a la palabra del menor en los asuntos que le conciernen como medio para lograr su participación social supone dar una nueva vuelta de tuerca. En concreto, la materialización del derecho del niño a ser oído —sobre todo de cara a que éste pueda emitir una opinión racional y razonada— significa poner en relación este derecho con otros igualmente importantes. Así, la realización de este derecho presupone el previo a ser informado, la libertad de buscar, recibir y difundir información, la libertad de pensamiento, conciencia y religión, la libertad de expresión o la de asociación. Exige asimismo que todos los niños dispongan de información y orientación en relación con su futuro en cuestiones educativas y profesionales. En concreto, se exige a la institución escolar que prepare al niño para asumir una vida responsable y con espíritu de tolerancia, comprensión e igualdad. Como colofón, este derecho significa necesariamente escuchar sus opiniones, respetarlas y sopesarlas con seriedad. De manera, como digo, que puede irse intuyendo la importancia de la escuela, de las instituciones sociales, y de la propia familia en esta tarea de dar elementos de juicio a los niños para que se formen una opinión, y en la consiguiente de conformar entornos donde tenga cabida esta palabra.

En relación con este último aspecto, considero importante la precisión de la Convención cuando decreta que la opinión de los niños se manifestará «libremente». Sobre todo porque mantengo mis dudas acerca de que en entornos fundamentalmente adultos se esté fomentando la expresión de una opinión con libertad, así como su consideración sería. Por ello, en el interior de las instituciones, los especialistas en ciencias sociales van a tener la importante tarea de «extraer» la palabra de los menores, así como de descubrir a través de las palabras, gestos o silencios del niño su situación real o sus necesidades (Blatier, 1997: 6). Se trata de trabar las diferentes versiones del niño, influidas por la situación en que se recogen, para encontrar la verdad (Roux, 1998: 21). De otro modo, denegar el derecho del niño a ser oído encubriría un miedo a realizar su trabajo y una posición contraria a la realización de los derechos de la infancia (Rosenczveig, 1995: 141).

Por todo ello considero, parafraseando a Eekelaar, que «la autodeterminación de los niños supone el mecanismo para situar inmejorablemente al niño de cara al desarrollo de la percepción de su bienestar cuando penetra en el mundo adulto. En este sentido, el principio del interés superior del niño no representa una amenaza

za para los derechos de la infancia, sino que supone un mecanismo para realzarlos» (Eekelaar, 1994: 58). Para ello, es preciso que se promuevan los mecanismos de escucha adecuados desde la familia, las instituciones sociales y la escuela. La escuela, donde los menores pasan la mayor parte de su tiempo y donde —dado que es el primer espacio público a que se enfrenta el niño después de su socialización en familia— tiene lugar la conformación de los elementos sociales de la personalidad (Ortega y Mora-Merchan, 1997: 7; Cerezo, 1997: 79), cumple una misión esencial de cara a la detección y prevención de comportamientos antisociales y violentos. Por su parte, la sociedad a la que debe abrirse la escuela debe realizar una continuación de la tarea iniciada y desarrollada por la misma, de manera que la violencia urbana que penetra en la escuela sea neutralizada desde esta institución y que, a su vez, su intervención se continúe desde la propia sociedad.

4. UN EJEMPLO DE PREVENCIÓN DESINSTITUCIONALIZADA: LOS *POINTS D'ACCUEIL JEUNES* Y LOS *POINTS D'ECOUTE POUR ENFANTS ET SES FAMILLES* EN FRANCIA

Si entre las razones que apuntan hacia la violencia de los jóvenes se encuentra la falta de medios de expresión y de participación social, el entorno hacia el que se mira ante la comisión de un hecho violento es el familiar. De hecho, en España la tendencia de las legislaciones actuales de justicia de menores y de protección de la infancia se orienta a exigir una mayor implicación y responsabilidad de las familias, sin promover de forma paralela mecanismos de educación familiar (Bernuz, 2000). En concreto, Francia sí lo ha hecho. Este país ha desarrollado una política de seguridad fuerte desde un punto de vista territorial (la ciudad), ha adoptado una perspectiva de tratamiento de la violencia juvenil diferente a la de España a través de su positivación, y ha desarrollado políticas de prevención de la delincuencia y promoción de los derechos de la infancia trabajando dos flancos conjuntamente: la escucha al menor y el apoyo a las familias que tienen problemas con sus hijos. Es decir, se ha confiado en parte la promoción de la participación social de los jóvenes a las instancias de escucha.

La identificación de la infancia en riesgo y los niños peligrosos —*enfance en danger et enfance dangereuse*— ha estado siempre muy presente en la política y justicia francesa de menores. La atención del país vecino a la acogida y escucha de la juventud en situación de riesgo se remonta a la última posguerra, si bien en este momento con aspiraciones claramente demográficas. No obstante, sólo a partir de los años noventa, y desde la institucionalización de las políticas de la ciudad —*politiques de la ville*—, se establecen puntos de escucha y acogida para jóvenes en el ámbito de una política positiva de protección de la infancia y, al mismo tiempo, preventiva de la delincuencia y la antisocialidad.⁹ Así, precisamen-

9. Se parte de una concepción de la escucha con un valor terapéutico. De hecho, Isabelle Sarazin (1997) llega a demandar que la concesión de la palabra sea considerada como una prestación propiamente dicha que se integre en las redes sociales y sanitarias.

te con este título, y desde una perspectiva general, una Circular de 23 de diciembre de 1992, sobre prevención de la delincuencia, incita a la promoción y creación de lugares de acogida y de escucha «que permitan a los jóvenes y a los padres con dificultades ser escuchados, apoyados, orientados y, de esta manera, contribuyan a una política de reducción de los riesgos». Más adelante, en 1995, y siguiendo con la línea de acción establecida, Juppé asienta en los *puntos de escucha* los pilares de una política estatal en materia de prevención.

En concreto, hay dos circulares que se refieren específicamente a la creación de los centros de acogida y de escucha para los jóvenes, así como para los padres de éstos cuando tienen problemas con sus hijos y no poseen o no conocen mecanismos para afrontarlos. La primera de ellas, la Circular 96/378, de 14 de junio, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, promueve la puesta en marcha de puntos de acogida para jóvenes (en adelante, PAJ) —*Points d'Accueil Jeunes*—. Éstos, de forma desprofesionalizada y desmedicalizada, se ponen a disposición de los jóvenes de entre diez y veinticinco años que se encuentren con dificultades de cualquier tipo: fugas, malestar físico o psicológico, fracaso escolar, así como conductas adictivas; e indistintamente del ámbito en el que se produzcan: sea en el ámbito familiar, personal, escolar o laboral (AA.AA, 1996). En concreto, esta primera circular estructura su misión en torno a dos tipos de actividad: la acogida y escucha del menor con problemas y el fomento de la mediación de éste con su familia cuando el problema gira en torno a una ruptura familiar. Al definirse como «instancias de recepción» se encuentran situadas idealmente para detectar y prevenir la violencia y la marginación; aunque sin sustituir a las instancias ya tradicionales y más especializadas para tratar los problemas de la infancia y la adolescencia.

De la experiencia de la puesta en marcha de la primera circular surge la segunda. Ésta, Circular 97/230, de 10 de abril, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Ministerio de Ordenación del Territorio, de la Ciudad y de la Integración, se refiere a la puesta en marcha de los puntos de escucha para los jóvenes y los padres (en adelante PEJ) —*Points d'Ecoute pour les Jeunes et/ou Parents*—. De manera que estos PEJ completan a los PAJ. Como aquéllos, se refieren a jóvenes con grandes carencias familiares y sociales y con un gran riesgo de caer en procesos de marginalidad y/o delincuencia. La novedad que presentan es la de ofrecer ayuda a los padres —considerados apoyo fundamental en los procesos de integración y socialización de sus hijos— que carecen de recursos para educarlos. Al igual que los PAJ, se trata de instancias de recepción que, por ello, intentan privilegiar el recurso a las instancias locales ya consolidadas y la colaboración entre todas las instituciones que aspiran a lograr una misma misión: la inserción y participación social del menor.

No obstante, de la abundancia y heterogeneidad de concreción de estos mecanismos se deriva igualmente una multiplicidad de posibles interpretaciones de sus fines. Según antepone Zecca (1998: 101), con unos y otros se ha tratado de establecer un tipo de estructuras «ligeras y populares» que a la vez establezcan puentes de unión hacia los servicios tradicionales —y ya históricos— de derecho común, y que, por ello mismo, en modo alguno sean sus sustitutivos. Para ello, establecen un umbral muy mínimo de condiciones de acceso de cara a permitir la

entrada a quienes no quieren o no pueden inscribirse en los dispositivos ordinarios de prevención o acogerse a las intervenciones sociales o sanitarias comunes. Pueden definirse como alternativas para ir al encuentro de los jóvenes en riesgo de marginación que suelen huir de cualquier forma de intervención institucional. En una posición intermedia se encuentran quienes defienden que estos puntos de escucha pueden utilizarse como mecanismos generadores de saber, así como formas de «saber-hacer» que sean transferibles y utilizables por otras instituciones. Desde una perspectiva opuesta a las primeras, se interpreta la instalación de estas instancias de escucha como un camino de endurecimiento y racionalización presupuestaria de las políticas sociales ordinarias que hacen de las mismas el filtro necesario e imprescindible. Es decir, se pueden ver como dispositivos para mantener al margen de las instituciones de derecho común a las franjas de población más pobres.

5. EL FENÓMENO DE LA VIOLENCIA EN EL INTERIOR DE LOS CENTROS ESCOLARES

Decíamos que la violencia urbana encuentra sus causas y consecuencias en la violencia escolar. Y, de manera complementaria, se afirma que las causas de esta última son múltiples y es preciso buscarlas tanto en la crisis de la propia institución como en el hábitat del menor. Por ello, Dubet (1998: 44) llega a afirmar que «la violencia escolar es antes que nada una violencia social que entra en la escuela». En otras palabras, la violencia urbana —favorecida a su vez por una estructura social poco democrática— penetra y desestabiliza la escuela. Y, al contrario, un funcionamiento escolar desconectado de la realidad de los alumnos fomenta una «huida» de la institución. La réplica que el joven realiza a esta ausencia de respuestas sociales o escolares es el desorden en el entorno urbano y la indisciplina y la agresividad en el ámbito escolar. De manera que, dado que las causas se entrelazan, la respuesta sólo podrá plantearse desde una perspectiva global y ecológica. Es decir, si entendemos que la delincuencia o el desorden escolares son consecuencia directa de una serie de carencias familiares o sociales, estamos afirmando que una y otro demandan un trabajo de escucha y «reconducción» por parte de los profesores y personal del centro (Verpraet, 1997: 383), al tiempo que será preciso exigir una apertura de la escuela hacia el entorno que la rodea.¹⁰

El interés de incorporar al estudio el análisis de la violencia en el entorno escolar procede, por un lado, de las relaciones que —según los expertos— unen este tipo de agresiones entre compañeros con la entrada en procesos de delincuencia

10. En esta línea los trabajos de Cerezo (1994) apuntan a que todos los centros estudiados se ven condicionados por la ubicación de los mismos; destacándose aquellos que están situados en las periferias y que cuentan con una importante población de aluvión. Y Melero (1993: 57) reseña cómo muchos autores están de acuerdo en que la estructura social es generadora y perpetuadora de ansiedad y agresividad. Ello supone que la respuesta debe plantearse en relación con la comunidad y se deberá vincular el centro docente con su entorno social; esto es, entre otros, padres, profesores, educadores de calle, sindicatos, fuerzas del orden, organizaciones de padres y agentes sociales.

juvenil. En este sentido, Ortega y Mora-Merchan (1997: 16 y 1998: 46-47) llaman la atención sobre el hecho de que las víctimas presentan una alta probabilidad de caer en procesos de inadaptación social, ya que cuando un alumno o alumna se ve acosado y agredido por otro, viéndose en la imposibilidad de responder, sufre un deterioro del concepto de sí mismo y de su autoestima. Por su parte, el alumno que se acostumbra a hacer daño y a molestar a otro, de un modo activo o pasivo, también sufrirá un daño en su desarrollo social y personal y tenderá a implicarse en contextos de violencia y delincuencia juvenil. Por otro lado, se trata de llamar una vez más la atención sobre un fenómeno que empieza a cobrar una cierta importancia cuantitativa y cualitativa en España¹¹ con la pretensión de adelantar esas posibles consecuencias de inadaptación social y violencia juvenil que puedan derivarse de las agresiones entre compañeros.

Brevemente, en relación con la magnitud de este fenómeno, un estudio desarrollado por el Defensor del Pueblo para determinar la importancia de la violencia entre iguales en la Enseñanza Secundaria Obligatoria en España (1999) destaca que las agresiones no suelen ser de gravedad —salvo en contadas excepciones de amenazas con armas, obligación de hacer cosas o acoso sexual—. ¹² Pero sí señala la importancia de las agresiones verbales (insultos, motes...), seguidas del abuso físico (peleas, golpes...) y el maltrato a través del aislamiento social (ignorar, rechazar, no dejar participar...). Describe que el lugar preferente donde se cometen las infracciones en secundaria son las aulas, los pasillos o los anejos del propio centro. Comprueba que las agresiones aumentan con la edad —en concreto, el momento de mayor incidencia se sitúa entre los 11 y los 14 años—. Y, finalmente, que el maltrato y la violencia escolares son fenómenos fundamentalmente masculinos. Las formas más usuales de abuso de los chicos son las agresiones verbales y la agresión física directa, si bien, por su parte, las chicas desarrollan otro tipo de agresión sorda y de exclusión.

Por otra parte, este informe también captó la percepción por los propios alumnos de los fenómenos de violencia. Así, se llegó a la conclusión de que el 60 % de los alumnos considera que el nivel de convivencia del alumnado es bueno —si bien sólo el 10% lo define como excelente—, el 25% se dice preocupado por el tema de la violencia escolar, y sólo un 8% lo percibe como un asunto de preocupación grave. El problema de la indisciplina parece más grave cuando un 80% asegura la existencia de situaciones de esta índole en su centro en los últimos tres años, que curiosamente achacan a factores ajenos al funcionamiento del centro, como el desinterés de los alumnos o los problemas familiares. El 60% de los encuestados declaran haber sido testigos de agresiones entre alumnos con carácter aislado, y un 7% resaltan más de 10 agresiones en el centro. En realidad, sólo se iniciaron expedientes disciplinarios en el 30% de los centros escolares. Y la

11. Se han realizado estudios desde los años noventa. Véase en concreto, los desarrollados por Cerezo y Esteban (1991-1996), Melero (1993), Ortega (1994).

12. En sentido contrario, Ortega y Mora-Merchan (1997: 26) destacan que en nuestras escuelas se registra un porcentaje superior de agresividad al de los centros escolares europeos si tenemos en cuenta los tipos de maltrato más ligeros.

mayoría defiende que la agresividad y la violencia en la escuela se mantiene en unos límites similares a los de años anteriores.

De los datos —expuestos a título indicativo— se desprende que, como ocurría con la violencia urbana, la alarma social generada por un «supuesto» incremento de la violencia escolar no se corresponde con un ascenso real o una importancia cuantitativa de la misma.¹³ Se puede avanzar que el incremento de la alarma social ha sido un efecto perverso favorecido por la desculpabilización de la violencia en el interior de la escuela. Hasta hace relativamente poco tiempo resultaba incómodo hablar de violencia en la escuela, cuando ésta era considerada como un signo de fracaso personal o institucional tachado de intolerable, que calificaba de culpable e inepto al propio profesor o estigmatizaba al centro como «difícil» (Melero, 1993: 85). Y, en consecuencia, se defendía que los problemas generados en el interior del centro escolar sólo podían ser resueltos sobre el propio terreno. También podemos encontrar las razones de esta más amplia «publicidad» de la violencia escolar en una mayor sensibilidad social en relación con el tema de la infancia y de la prevención de los riesgos que se ciernen sobre ella (Aeby, 1995: 9); sensibilidad que aparece velada por la conciencia de que existe una continuidad real entre la indisciplina, la infracción y el delito y de que, por tanto, es preciso poner en marcha intervenciones que corten el proceso hacia una inadaptación social o una violencia más graves.¹⁴ Es evidente que para prevenir un problema resulta imprescindible conocer y reconocer su existencia.

Es preciso anteponer que, si se avanza un incremento de la violencia escolar en sentido genérico, es preciso discriminar algunas de sus manifestaciones. Así, Dubet (1994: 22) señala ciertos comportamientos próximos a la realidad escolar pero no identificables con la agresión entre compañeros. El autor excluye la delincuencia ordinaria cuando entra en la escuela, la indisciplina y los comportamientos antiescolares. En el primer caso, se trata de manifestaciones de violencia ejercidas sobre miembros de la comunidad escolar —sean alumnos o profesores— en cuanto a ciudadanos, aprovechando las circunstancias que ofrece la escuela y como consecuencia de otros problemas contextuales. En el segundo supuesto, la propia masificación escolar, la distribución del espacio en el centro, la mayor edad de los alumnos o la incomprensión de los fines de la escuela favorecen conductas de indisciplina que deterioran el ambiente escolar. Éstas son consideradas «normales» por los alumnos —que no perciben la distancia que media entre la vida en la calle y en el interior de la escuela— y sentidas como una «agresión» real por los profesores, que se descubren más como guardianes que como docentes.¹⁵ Por

13. Debarbieux (1998: 290-292) apunta que la teoría desarrollada recientemente por Roché sobre el incivismo —*invicilités*— ha conseguido colocar el eslabón que permite explicar el aumento del sentimiento de inseguridad cuando realmente se demuestra que la criminalidad dura desciende.

14. De hecho, desde el Ministerio de Interior francés se potencia la judicialización de este tipo de actos cuando razona la escasa importancia que hasta ahora se ha concedido a la violencia escolar atendiendo al hecho de que ésta ha sido tratada en los centros o a que no se trataba de hechos tipificados (Debarbieux, 1997: 104).

15. Ortega y Mora-Merchan (1998: 48) aseguran que los actos de indisciplina remiten a la necesidad de aprender reglas de relación y convivencia en general, en tanto que las agresiones entre compañeros plantean problemas de moral de la convivencia.

último, las violencias «antiescolares» son las más graves por cuanto se producen contra la propia escuela como institución, contra el establecimiento, los profesores o los alumnos que se muestran colaboradores. De este modo, se crea una especie de «subcultura» de oposición a la escuela.

De manera que, si la definición de la violencia escolar parece difícil —por cuanto supone un fenómeno de apreciación subjetiva— es posible acordar con Ortega y Mora-Merchan (1998: 12) que ésta existe «cuando un individuo impone su fuerza, su poder y su estatus en contra de otro, de forma tal que lo dañe, lo maltrate o abuse de él física o psicológicamente, directa o indirectamente, siendo la víctima inocente de cualquier argumento o justificación que el violento aporte de forma cínica o exculpatoria». De forma complementaria, los propios autores (1998: 15) aseguran que se produce victimización «cuando el abuso o el maltrato se prolonga en el tiempo, es percibido por la víctima como algo muy frecuente en su vida y adquiere formas que la propia víctima considera muy dañinas». ¹⁶

Volvemos al principio cuando los expertos sociales aprecian que los factores que promovían la violencia urbana siguen estando latentes en las agresiones en el entorno escolar. Siguen apareciendo en el centro de las miradas un entorno social y familiar desestructurados o la urbanización anárquica. Se destaca que la talla y la sobrepoblación del propio centro comprometen la vida escolar. Se apunta a la ausencia de mecanismos de comunicación entre los alumnos y el equipo de profesores como un elemento que fomenta el enclaustramiento de la escuela y el anonimato de los alumnos. Y se percibe un creciente distanciamiento y escisión sociales —que acaban generando una profunda incompreensión— entre el mundo de los profesores, generalmente de clase media y alejados de los barrios de ubicación de los centros escolares, y aquel en que viven sus alumnos, próximos al centro y pertenecientes a clases populares (Pain, 1997: 447). Y es que si la escuela, como institución, puede suponer una realidad cerrada, impuesta y generadora de agresividad, el barrio o la periferia en que viven algunos jóvenes es vivida también como un entorno social hermético, sin posibilidad de cambio y que los excluye de la sociedad (Rosenczveig, 1996: 4). Parece, por tanto, que si el problema tiene varias causas, será preciso luchar —y algunas normativas apuntan en este sentido— ¹⁷ en todos los frentes: desde la falta de vida comunitaria, la nula comunicación con la familia, los malos hábitos de trabajo, la mediocridad de resultados escolares, el absentismo escolar, la ausencia de seguridad en los centros o el vacío hacia los alumnos con dificultades (Pain y Loïc, 1997: 447). Finalmente, se acaba definiendo

16. En el mismo sentido se puede ver la definición que el Defensor del Pueblo hace de la violencia escolar. Se refiere a «los conflictos entre alumnos (es decir, entre iguales) reiterados y no esporádicos, en los que se produce maltrato por abuso de poder de algún alumno o alumna o de un grupo de ellos hacia otro u otros compañeros, los cuales a su vez se perciben como víctimas de dicha situación (abarcando) diversas graduaciones desde las simples situaciones de rechazo o exclusión, pasando por las agresiones verbales y psicológicas, hasta las agresiones físicas llevadas a cabo por grupos o bandas organizadas» (Respuesta del Defensor del Pueblo al Gobierno Vasco del 3 de marzo de 2000).

17. En este sentido se orienta, en Aragón, el Decreto de Atención al alumnado con necesidades educativas especiales que está en fase de propuesta.

—como ocurría con la violencia urbana— la sociología de la violencia escolar como una sociología de la exclusión social.

6. ENTRE LA INSTITUCIONALIZACIÓN Y LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS AGRESIONES ENTRE COMPAÑEROS

142

Las respuestas que se plantean a la violencia escolar las podemos agrupar en torno a dos tendencias. Por un lado, Francia exige la incorporación de faltas en el Código penal y de infracciones en las normas administrativas para regular los actos característicos del ámbito escolar.¹⁸ En sentido contrario, España, en el caso de la violencia escolar, no discrimina en función del lugar donde se cometan los hechos, ni de la relación entre agresor y víctima. Así, la normativa de referencia resultará aplicable a otros supuestos que se produzcan fuera del entorno escolar. En este sentido, la Constitución Española extiende a «todos» la protección de la integridad física y moral, el derecho a la libertad y la seguridad, o el derecho a la educación. Correlativamente, la LO 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, propone el reconocimiento pleno de la titularidad de los derechos a los menores de edad y una capacidad progresiva para ejercerlos. Por su parte, la LO 9/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo (LOGSE) en su título preliminar se refiere a «la formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia». Es aplicable, en todo caso, desde el 13 de enero de 2001, la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, cuando se trate de jóvenes entre 14 y 18 años y los actos cometidos se encuentren tipificados en el Código penal o en las leyes penales especiales.

Se puede adelantar que, en el ámbito de las violencias escolares, Francia representa el contrapunto de las intervenciones puestas en marcha en nuestro país. En el estado vecino, resulta muy patente una tendencia —al menos en teoría— a institucionalizar y reglamentar la violencia escolar y a ubicarla entre las prioridades de los planes departamentales de seguridad. Ya hemos visto que se exige la positivación y tipificación de comportamientos propios del ámbito escolar. Además, la Circular del Ministerio de Justicia de 22 de marzo de 1996, relativa a la lucha contra la violencia en medio escolar, pide que el tratamiento de la misma se promueva a través de la colaboración con otras instituciones, colocando en primer lugar la autoridad judicial. Por otra parte, para evitar que se desarrolle un sentimiento de impunidad en los jóvenes, plantea llevar a la práctica las propuestas de la teoría de la tolerancia cero; esto es, intervenir en todos los hechos que se produzcan, al margen de su gravedad y con la mayor celeridad posible. Por último,

18. Así, en las Jornadas de Estudio celebradas en el Centro de Formación de la Protección Judicial de Juventud sobre la violencia escolar (1992: 13) se defiende que el 90% de las violencias físicas y daños que se cometen en los centros escolares figuran en el Código penal.

también incrementa las colaboraciones con las fuerzas de orden público de cara a que la violencia sea reprimida en el mismo momento en que se produce.¹⁹

Como decía, en un sentido divergente se orientan las políticas escolares en España, donde la índole de los hechos designa la instancia que resolverá el problema: por un lado, los atentados contra las normas de convivencia o el desconocimiento de los deberes escolares —indisciplina— y, por otro lado, los hechos constitutivos de delito o falta ya tipificados normalmente y que se derivarán hacia la justicia de menores. En relación a los primeros, al margen de que se resuelvan en el interior del centro por los propios profesores o por el Consejo Escolar, será preciso atender a unos principios de intervención mínimos.²⁰ Entre otros, será preciso respetar la presunción de inocencia, el ejercicio de la prueba, la defensa, la imparcialidad del órgano sancionador o la posibilidad de reclamación. El respeto a estas garantías y su aplicación sistemática refuerza tanto en las víctimas como en los agresores un sentimiento de justicia e igualdad. Por otra parte, cuando el hecho es constitutivo de delito o falta y su gravedad o reiteración aconsejan llevar el caso ante el Juzgado de Menores, el Defensor del Pueblo (Informe del Defensor del Pueblo: 1999) realiza varias recomendaciones. Como preámbulo advierte —a diferencia de cuanto ocurría en Francia— que la justicia de menores sea utilizada como recurso último de intervención, dado que al centrar su actuación en el menor infractor su eficacia preventiva a largo plazo queda muy limitada. Además, recuerda las posibilidades de salida del procedimiento que la normativa ofrece al fiscal —a través del principio de oportunidad o la remisión del expediente a Protección de Menores— y al juez de menores —a través de la suspensión de la ejecución del fallo o la misma conclusión de las actuaciones—, al tiempo que defiende que los procesos de reparación y conciliación o de los servicios en beneficio de la comunidad encuentran un entorno favorable en los centros escolares.

En este sentido, el informe del Defensor del Pueblo (Defensor del Pueblo: 1999), proclama que España —al igual que Francia— ha desarrollado programas de promoción de la mediación entre alumnos, con la consiguiente puesta en marcha por ellos mismos.²¹ Desde una perspectiva teórica, la promoción de los procesos de mediación en el ámbito escolar —al margen de las realizadas por los

19. En concreto, en 1998, tras sucesivos refuerzos de la cooperación entre la Educación Nacional, la policía y la gendarmería, se extiende la competencia de las brigadas de menores a los hechos cometidos en el entorno escolar (Dubet, 1998: 52-52).

20. En concreto, Ortega y Mora-Merchan (1998: 50) defienden que «cuando un centro escolar se organiza a partir de un sistema de convivencia en el que están claras las normas de respeto de unos hacia otros y también el cumplimiento del derecho de todos a no ser objeto de abusos, los episodios esporádicos de violencia, que los habrá, languidecerán como algo eventual y controlable».

21. Este mismo informe distingue tres tipos de sistemas de mediación de menor a mayor implicación y que cumplen desde funciones de prevención primaria a otras de carácter secundario o terciario. En primer lugar, se encuentran los sistemas de ayuda emocional hacia otros alumnos con carencias en este sentido. Por su parte, los alumnos consejeros —con formación específica en habilidades de comunicación y de «escucha activa»— pueden actuar en situaciones de riesgo. Por último, los mediadores escolares propiamente dichos se sitúan en el nivel más complejo —con una formación muy especializada—, realizan intervenciones secundarias y terciarias, analizando el problema y promoviendo un acuerdo entre las partes.

144

órganos jurisdiccionales cuando corresponda— se apoya, en primer lugar, en el hecho de que la mecánica de agresión-victimización tiene dos caras y la solución no puede olvidar a ninguna de ellas (Cerezo, 1997: 173-174). También parte esta exigencia de la teoría de que para respetar los derechos de los demás será preciso aprender a solucionar los conflictos, minimizando sus efectos negativos y amplificando los positivos.²² Desde otro punto de vista más general, la propia tarea de educación y formación que asume la escuela exige el desarrollo de cualquier actividad que colabore en la realización de ese fin, como es el caso de la mediación. Desde un punto de vista normativo, la promoción de los procesos de mediación —y los consiguientes de reparación y de conciliación— responde en España a las exigencias del Real Decreto 732/1995, por el que se establecen los derechos y los deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros. En concreto, su artículo 43.1 exige que las correcciones que correspondan por el incumplimiento de las normas de convivencia habrán de tener un carácter educativo y recuperador, garantizarán los derechos del resto de los alumnos y procurarán la mejora de las relaciones entre todos.

Aparte de las intervenciones puntuales que se planteen como respuesta a una agresión, tanto investigadores como actores sociales (Pain, 1994: 40) están de acuerdo en la necesidad de demandar el control y reducción de la violencia en la escuela a través de un intenso y global trabajo de prevención primaria y secundaria. Partiendo de que la escuela es el lugar donde más tiempo pasan los niños, se trata de instaurar una concepción de la misma como institución pública, como «casa común del barrio» y como una presencia visible del Estado.²³ Ahora bien, para llegar a identificar la escuela como instancia apropiada y adecuada desde la que plantear mecanismos de prevención será preciso, en primer lugar, reconocer la existencia de problemas de violencia y agresividad en su interior, para, posteriormente, poder integrarlos entre sus preocupaciones. Sólo a partir de este momento se podrá empezar a mejorar la convivencia en los centros escolares organizando proyectos de tolerancia y respeto entre profesores y alumnos y de éstos entre sí.

Entre los mecanismos para lograr prevenir y tratar esta violencia en la escuela se apunta —entre otras acciones— a la necesidad de hacer un acompañamiento de las expulsiones escolares, evitando que éstas sean utilizadas como mecanismo de exclusión de los alumnos difíciles. Además, se destaca como importante la colaboración de todos en el desarrollo de actividades de prevención de las agresiones entre compañeros e incluso se recomienda la inserción de éstas en el pro-

22. Ortega y Mora-Merchan (1998: 47) diferencian entre el conflicto y el maltrato. Defienden que el conflicto es una situación de diferencia de criterio, de intereses o de posición personal ante una situación que afecta a más de un individuo y en la que los mismos tienen una posición social y capacidad para enfrentarse al mismo. En el maltrato la situación de igualdad no existe y éste se produce precisamente aprovechando la situación de superioridad del agresor.

23. Roman (1994: 27) antepone que la escuela es el servicio público con la malla más fina, la presencia territorial más diseminada, la red de actores más numerosa y el cuerpo de doctrina y de identidad profesional más sólido.

yecto educativo del centro (Cerezo, 1997: 162). En el mismo sentido, se recomienda contar con padres y alumnos de cara a elaborar normativas y reglamentos interiores, así como hacer que todos ellos participen en los procesos de toma de decisión relativas a las normas de organización de la convivencia. E imprescindible resulta —desde una perspectiva de intervención— el seguimiento de los alumnos que constituyen el «núcleo duro» de las clases, que generalmente constituyen un número muy reducido de alumnos.

Parece, por tanto, que hasta el momento nuestro país se decanta hacia los procesos de prevención, así como los de mediación y desinstitucionalización para actuar sobre la violencia escolar. En sentido contrario, algunos autores franceses denuncian en su país una excesiva disposición a la reglamentación cuando se pasa a tipificar como violencias una multiplicidad de actos calificados hasta el momento de antisociales —*incivilités*—. Ello representa una entrada fragmentaria y parcial del mundo del derecho —en concreto del derecho punitivo— en el ámbito de la educación, y puede llevar a confundir a la escuela con una más entre las instancias represivas. Por otra parte, se delata una judicialización de los conflictos escolares a través de la generalización del recurso a la jurisdicción de menores, incluso para controlar el absentismo escolar reiterado. Todo ello favorece una imagen de la institución escolar en crisis e incapaz de resolver los conflictos que se producen en su interior (Basson, 1998: 182-185). En definitiva, estos procesos de institucionalización de las violencias escolares van a requerir que se sigan tipificando nuevos comportamientos, reforzando los protocolos de colaboración entre la educación, la policía y la justicia, aumentando el personal de vigilancia y salud o reactivando paralelamente el reglamento interior. A este respecto, un juez de menores proclama que no es de extrañar que, ante esta dinámica, los menores y —lo que resulta más peligroso— sus padres comiencen a desarrollar discursos sobre la escuela cada vez más próximos de los que mantienen sobre las fuerzas de seguridad (Vogelweith, 2000).

7. CONCLUSIONES

En definitiva, con la violencia escolar nos encontramos ante un fenómeno de difícil aprehensión. En primer lugar, no existe un acuerdo unánime entre los miembros de la comunidad escolar sobre qué deba entenderse por violencia en la escuela. Así, la tasa de violencia sentida será mayor entre los profesores que entre los alumnos; y, en un mismo centro escolar, un profesor puede percibir una situación como intolerable, en tanto que otro puede estimar que la vida en el centro se desarrolla con calma. En segundo lugar, la naturaleza generalmente leve de los actos cometidos en los centros escolares fomenta que éstos escapen en su mayoría a la idea de transgresión legal y no exista conformidad a la hora de decidir el tipo de sanción o las instancias apropiadas para imponerla. Para unos, el entorno apropiado para tratar estos actos, de manera rápida y con conocimiento de causa, sería el propio centro escolar. Otros, en sentido contrario, se defienden de las acusaciones de institucionalizar los problemas de la infancia, destacando que una acti-

tud de hermetismo de la escuela sólo lleva a encubrir otros hechos más graves. Por último, es preciso reseñar que la cifra negra en relación con la violencia escolar es mucho mayor que en el ámbito de la delincuencia ordinaria. Por un lado, los compañeros siguen considerando que hablar del problema supone «acusar» o «delatar»; de manera que, como indica Cerezo (1997: 113), no se es consciente de la necesidad de resolver un problema cuando no se conoce o se niega su existencia.²⁴ Por otro lado, aunque se tiende progresivamente a desculpabilizar el problema de la violencia en las escuelas, los profesores siguen inclinándose hacia la resolución de los problemas en el entorno de la clase o del propio centro.

Las razones de que la violencia escolar suponga un fenómeno social estudiado por diferentes sectores de conocimiento y de que, al mismo tiempo, se encuentre constantemente cuestionado por la opinión pública se bifurcan. Por un lado, se debe a que actualmente existe una mayor sensibilidad social en relación con el tema de la infancia y de la adolescencia, así como hacia la prevención de los riesgos que —cada vez en mayor número— se ciernen sobre ellas, lo cual favorece la promoción de políticas sociales protectoras de sus derechos. Por otro lado, y como consecuencia de lo anterior, se percibe que la no actuación sobre esos factores de riesgo puede fomentar la transformación de los niños en peligros para la sociedad. De hecho, los expertos sociales confirman las conexiones que unen la violencia en el entorno de los centros escolares con una potencial inadaptación social o delincuencia. Un alumno agredido constantemente puede verse decantado hacia procesos de inadaptación social, en tanto que otro que se acostumbra a molestar tenderá a implicarse en contextos de delincuencia juvenil. La precaución hacia estas consecuencias dirigirá los esfuerzos hacia la difusión de mecanismos preventivos de la delincuencia y protectores de la sociedad. No obstante, la interrelación de causas y la proximidad de los objetivos —protectores-preventivos— puede favorecer que, como ocurre en la política francesa, se unan distraídamente la protección de la seguridad con la necesaria asistencia y cuidado de los menores, la escuela con la ciudad, el castigo con la educación, los profesores con los jueces y policías.

En cuanto a las razones que se encuentran detrás de la violencia juvenil, parece deducirse que las mismas que describían la violencia urbana explican, en parte, las agresiones en el entorno escolar. Ambos tipos de violencia «juvenil» apuntan hacia una ausencia de mecanismos de comunicación y de participación social de los niños y los adolescentes, que, a su vez fomenta —y que no sirva de justificación en todos los casos— una carencia de criterios de enjuiciamiento o el desconocimiento de las normas sociales o escolares de comportamiento. En consecuencia, como afirma Vaillant (1996: 7-8), será preciso fomentar dos tipos de procesos. Por un lado, será necesario integrar a los niños en los engranajes de la escuela. El esclarecimiento del sentido de las normas y la participación en los pro-

24. No obstante, el Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid ha solicitado a la Consejería de Educación que dé una solución a los chantajes y amenazas que sufren los alumnos por parte de sus compañeros (*El País*, 5 noviembre de 2000).

cesos de su creación dan a los jóvenes la ocasión de sentirse autores y sometidos a las reglas en los mismos términos que el resto del personal del centro o de los compañeros. Por otro lado, es preciso que la escuela salga de sus muros, forme parte del entorno social y familiar en que viven los niños y colabore con los actores del mismo. Para integrar a los niños en el contexto social en que deberán desenvolverse, la escuela debe construir la responsabilidad con la responsabilización constante de los menores y dar a conocer el derecho a través del respeto de sus derechos.

BIBLIOGRAFÍA

- A.A. «Points d'Accueil pour les 10-25 jeunes». *Actualités Sociales Hebdomadaires* 1981, 1996.
- A.A. «Un cadre pour les maisons de justice et du droit». *Actualités Sociales Hebdomadaires* 1976, 1996.
- AEBY, P. «Prévenir la violence: une question d'école?». *Actualités Sociales Hebdomadaires* 1933, 1995.
- BARBE, L.; Coquelle, C.; Persuy, V. *Prévention de la délinquance*. París: ESF, 1998.
- BASSON, J.Ch. «Faut-il réprimer les violences scolaires? À propos du centenaire de la loi du 19 avril 1898». *Cahiers de la Sécurité Intérieure* 32, 1998.
- BERNUZ BENEITEZ, M.J. «El castigo de las familias en el ámbito de la LO 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores». *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada* (en prensa).
- BLATIER, C. «Quelle crédibilité accorder à la parole de l'enfant?». *Journal du Droit des Jeunes* 166, 1997.
- BODY-GENDROT, S.; Le Guennec, N. *Mission sur les violences urbaines*. París: La Documentation Française, 1998.
- BOUBEKER, A. «Vaulx-en-Velin dans la guerre des images. Les événements d'octobre 1990 et l'expérience de la visibilité publique». En: Jean Métral (coord.). *Les aléas du lien social*. París: La Documentation Française, 1997.
- BUI-TRONG, L. «Résurgence de la violence en France». *Futuribles* 206, 1996.
- CEREZO, F. *Agresividad social entre escolares. La dinámica bully-víctima*. Murcia: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 1996.
- CEREZO, F. *Conductas agresivas en la edad escolar. Aproximación teórica y metodológica. Propuestas de intervención*. Madrid: Pirámide, 1997.
- CHALINE, CL.; DUBOIS-MAURY, J. *La ville et ses dangers*. París: Masson, 1994.
- CHAUVIÈRE, M. «L'enfant consommateur ou usager de la protection de l'enfance?». En: Serge Lesourd y François Petitot (ed.): *Protéger l'enfant en danger une pratique des conflits*. Erès: Toulouse, 1994.
- DEBARBIEUX, É. «École du quartier ou école dans le quartier. Violences et limites de l'école». *Migrants-Formation* 97, 1994.
- DEBARBIEUX, É. «Insécurité et violence à l'école». *Informations Sociales* 62, 1997.
- DEBARBIEUX, É.; Garnier, A.; Tichit, L. «Insécurité, incivilités et fracture sociale au collège». *L'orientation scolaire et professionnelle* 27-2, 1998.

- DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe sobre violencia escolar*, 1998.
- DE LIÈGE, M.P. «Politique de la ville et violence urbaine». *Revue pénitentiaire et de droit pénal* 2, 1995.
- DONZELOT, J.; WYVEKENS, A. *La politique judiciaire de la ville: De la «prévention» au «traitement», les Groupes Locaux de Traitement de la Délinquance*. Paris: D.I.V., 1998.
- DUBET, F. «Les mutations du système scolaire et les violences à l'école». *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure* 15, 1994.
- DUBET, F. «Les violences à l'école». *Régards sur l'actualité. La Documentation Française*, julio-agosto, 1998.
- EKELAAR, J. «The Interest of the Child and the Child's Wishes: The Role of Dynamic Self-Determinism». En: Alston, Ph. (ed.): *The Best Interest of The Child. Reconciling Culture and Human Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1994.
- GRUDE FLEKKOY, M.; HEVENER KAUFMAN, N. *The Participation Rights of the Child. Rights and Responsibilities in Family and Society*. Londres: Jessica Kingsley Publishers, 1997.
- HATCHUEL, G.; VOLATIER, J.L. «La diffusion des craintes dans la société française». *Consommation et Modes de Vie* 62, 1991.
- HINTELMAYER, P. «Les signes d'une détresse». *Cultures en mouvement*, 11, 1998.
- HUBERT, H.O.; LACROIX, J.; TANGE, C. «Des incivilités aux incivilités. Du contrôle d'identité comme technique de gestion de l'espace et des interactions et résistances sociales». *Revue de droit pénal et de criminologie* 2, 1999.
- JOVELIN, E. «Violence adolescente, violence sociétale». *Journal du Droit des Jeunes* 168, 1997.
- JOURNÉES D'ÉTUDE. *Les violences en milieu scolaire*. Vaucresson: SICOM-CNFE-PJJ, 1992.
- LANSDOWN, G. «Children's Rights to Participation and Protection: a Critique». En: Clocke, Ch.; Davies, M. (ed.): *Participation and Empowerment in Child Protection*. Chichester: John Wiley and sons, 1995.
- LE BRETON, D. «Une violence à l'autre». *Cultures et mouvement* 11, 1998.
- LEVY, L. «La participation des enfants et des jeunes». *Journal du Droit des Jeunes* 166, 1997.
- MACCORMICK, N. *Derecho legal y socialdemocracia. Ensayos sobre filosofía jurídica y política* (trad. María Lola González Soler), Madrid: Tecnos, 1990.
- MELERO MARTÍN, J. *Conflictividad y violencia en los centros escolares*. Madrid: Siglo XXI, 1993.
- ORTEGA, R. «Violencia interpersonal en los centros educativos de enseñanza secundaria. Un estudio sobre el maltrato y la intimidación entre compañeros». *Revista de Educación* 304, 1994.
- ORTEGA RUIZ, R.; Mora-Merchan, J. «Agresividad y violencia: El problema de la victimización entre escolares». *Revista de Educación* 313, 1997.
- PAIN, J. «Les violences en milieu scolaire: du concept à la prévention». *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure* 15, 1994.
- PAIN, J.; VILLERBU, LOÏCK-M. (dir.). *Adolescence, violences et déviances (1952-1995)*. Vauchrétien: Editions Matrice, 1997.

- PAIN, J. «La justice scolaire en question». *Le Monde de l'Éducation*, marzo, 2000.
- PEYRE, V. «Trente ans de "traitement" des déviances juvéniles en France». En: Gérard Mauger et al. (comp.). *Jeunesses et sociétés. Perspectives de la recherche en France et en Allemagne*. Paris: Armand Collin, 1994.
- Programa de convivencia en la escuela (2000-2001 – Comunidad Autónoma aragonesa)*.
- ROCHÉ, S. *La société incivile. Qu'est ce que l'insécurité?* Paris: Seuil, 1996.
- ROMAN, J. «La politique de la ville et l'école». *Migrants-Formation* 97, 1994.
- ROSENCZVEIG, J.P. «Comment garantir aux jeunes et aux enfants une effectivité de leurs droits?». En Paul Masotta. *Le non-droit des jeunes*. Paris: Syros, 1995.
- ROSENCZVEIG, J.P. «Violences scolaires, quelques pistes à suivre?». *Journal du Droit des Jeunes*, 153, 1996.
- ROUX, J. (1998): «La vérité sort de la bouche des enfants». *Informations Sociales* 65.
- SARAZIN, I. «Des lieux d'écoute, pour quoi faire?». *Actualités Sociales Hebdomadaires* 2021, 1997.
- THÉRY, I. *Le démariage. Justice et vie privée*. Paris: Odile Jacobs, 1993.
- VAILLANT, M. «Violences et écoles», *Journal du Droit des Jeunes* 155, 1996.
- VERPRAET, G. «Violences à l'école et violences urbaines: la formation d'un acteur sous tensions». En: Alain Obadia (dir.): *Entreprendre la ville. Nouvelles temporalités, nouveaux services*. Paris: Ed. de l'Aube, 1997.
- VOGELWEITH, A. «La justice face à la violence de l'école». *Justice* 163, 2000.
- VV.AA. *Adolescents et Lieux d'Ecoute*. Morbihan: Centre Départemental de l'Enfance, 1997.
- VV.AA. *Construire ses savoirs. Construire sa citoyenneté. De l'école à la cité*. Lyon: Chronique Sociale, 1996.
- ZECCA, M. «Lieux d'accueil et d'écoute. Emergence de figures néo-institutionnelles et brouillage du politique». *Vie, Ecole, Integration* 115, 1998.

Nuevos enfoques para la prevención y el tratamiento de los conflictos

JAUME DEL CAMPO SORRIBAS
PERE AMORÓS MARTÍ

Profesores del Departamento de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación.
Facultad de Pedagogía de la Universidad de Barcelona

151

1. INTRODUCCIÓN

La violencia escolar constituye actualmente una de las principales preocupaciones del profesorado, sobre todo en la secundaria obligatoria. El cambio legislativo que ha supuesto la obligatoriedad de la enseñanza reglada hasta los 16 años ha tenido efectos positivos, ya que es la primera vez en la historia de nuestro país que se está consiguiendo la total escolarización de la población joven, lo cual se debe interpretar como un logro positivo y socialmente deseable. Pero esto, que de hecho puede constituir un avance importante, también ha comportado un efecto no deseado con el incremento de la conflictividad en las aulas y la preocupación del profesorado por abordar la diversidad que presenta el alumnado.

De hecho, para que una reforma de estas características pueda resultar exitosa, es preciso, además de cambiar la legislación, tratar otros aspectos vinculados a la cultura escolar y a las maneras de hacer que tradicionalmente se han utilizado para impartir los conocimientos. Incluso estos últimos tendrían que reconsiderarse, ya que la tradicional orientación hacia la continuación de estudios ya no parece lo más apropiado.

Por otra parte, también ha habido cambios sustanciales tanto en el papel social otorgado al joven como en las relaciones familiares, donde en muchos casos el control y la exigencia se han sustituido por la sobreprotección y la falta de límites y referentes claros. Así pues, es al profesorado a quien, en buena parte, le toca sufrir las consecuencias de estos cambios, y se encuentra desorientado y con una importante falta de recursos para hacer frente a esta situación.

Es evidente que al profesorado le falta formación. En muchos casos es difícil modificar las dinámicas tradicionales de trabajo, más aún cuando las situaciones se hacen tan complejas y conflictivas como las actuales. Pero también necesita apoyo y ayuda porque son los que sufren directamente una situación que tiene sus raíces en un contexto que va más allá de la escuela.

El tratamiento del conflicto debe tener una perspectiva integral y ha de fundamentarse en un compromiso social orientado a la prevención y la gestión positiva del conflicto.

De acuerdo con esta premisa, el Gobierno autonómico de las Islas Baleares se planteó la posibilidad de elaborar un programa que diera respuesta al conflicto juvenil. Por tanto, el reto consistía en intentar buscar fórmulas que permitieran un trabajo coordinado y conjunto de la totalidad de profesionales y servicios que estaban interviniendo en el contexto de la gente joven.

Este proceso se inició con un esfuerzo por clarificar el punto de partida adoptado en la definición del conflicto y la conflictividad juvenil. Es evidente que el significado que se atribuya a estos términos orientará el proceso hacia modelos más centrados en el control del joven o bien hacia fórmulas más corresponsabilizadoras e integradoras.

2. EL CONFLICTO JUVENIL

El conflicto es un elemento con el que convivimos a lo largo de toda nuestra vida, sea cual sea nuestra cultura, edad y condición. Los conflictos nos afectan decisivamente, tanto de manera individual como colectiva: conflictos en el seno de la familia, la escuela, el trabajo, sociales, etc. La historia de la humanidad podría describirse, en buena parte, como la historia de sus conflictos: relaciones entre hombre y mujer, entre padres e hijos, entre hermanos, entre compañeros de trabajo, entre vecinos, entre grupos sociales... Cualquier elemento diferenciador puede ser causa aparente de conflicto.

En el ámbito socioeducativo, el conflicto es un tema que, en los últimos años, se ha convertido en un área central de interés e investigación. Tal vez este interés por el conflicto ha surgido por el vínculo que a menudo se establece entre violencia y conflicto. Aun aceptando que la implicación en un conflicto genera una buena dosis de angustia, que hace incrementar el nivel de agresividad de los sujetos, es fundamental diferenciar el conflicto de la violencia.

El conflicto puede ser entendido como una situación en la que dos o más partes se encuentran enfrentadas por una discrepancia de intereses u objetivos en su acción social. Es evidente que esta situación se puede dar con relativa frecuencia. Por otra parte, la violencia es un medio que pretende imponer un único criterio, modelo de actuación, etc., a través de la fuerza, intentando destruir o dañar al contrario.

El contexto cultural ha de proporcionar, dentro de un proceso global de socialización, fórmulas para poder abordar el conflicto de manera negociada y una construcción global de normas y significados que aporten pautas de convivencia no violenta en contextos sociales que, como el actual, pueden ser ricos y plurales.

Partiendo de estas premisas generales, habría que diferenciar entre los conflictos que se producen entre partes simétricas, es decir, entre iguales, y aquellos que se producen entre partes asimétricas. En el primer caso, la importancia que se otorga a este tipo de conflicto suele ser menor que en el segundo, en el cual parece que se cuestiona de manera implícita la autoridad o el poder legítimo y que, por tanto,

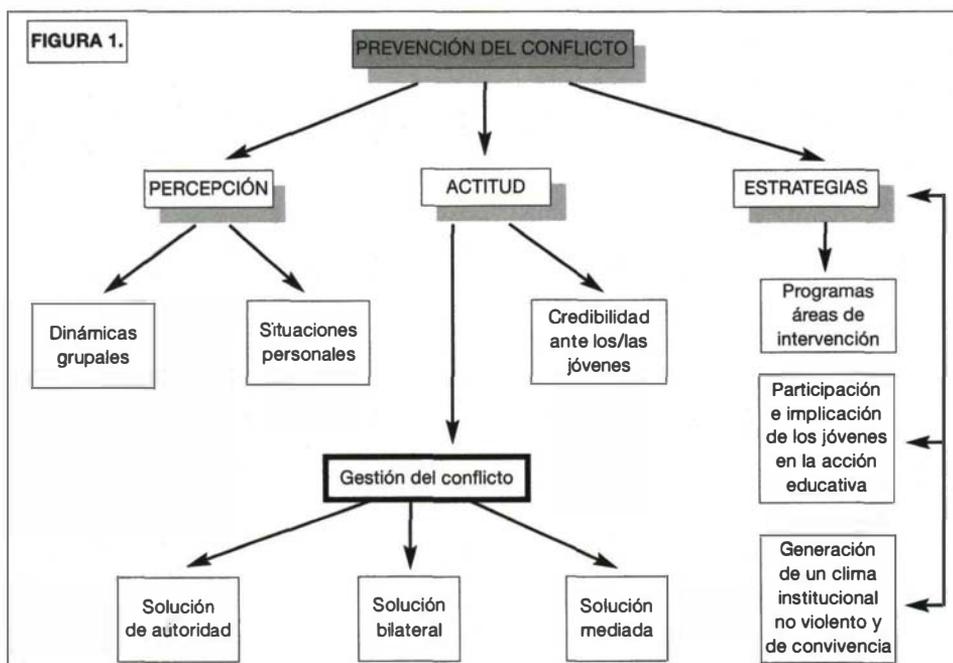
afecta a la estructura social y organizativa que atribuye legitimidad a una de las partes. Esto hace que en muchos casos no se preste demasiada atención al tipo de resolución de conflictos entre iguales y que, a veces, se llegue a justificar la existencia de esta violencia y se olvide que ésta contiene la semilla de lo que posteriormente pueden ser actuaciones violentas en la resolución de cualquier tipo de conflicto.

Es fundamental, pues, no perder la perspectiva de la reciprocidad y tener conciencia de la importancia que tiene en el clima general de la institución.

3. COMPONENTES DE UN MODELO DE ACTUACIÓN

Un modelo de actuación que pueda atender el conflicto desde una perspectiva integral ha de ser lo bastante amplio para incluir las diferentes situaciones donde pueda haber un conflicto y, a la vez, lo bastante concreto para proporcionar orientaciones e instrumentos de actuación que sean de interés y utilidad para los profesionales que deben tratar estas situaciones.

Como punto de partida, un programa de prevención y tratamiento de las situaciones de conflicto debe plantear fundamentalmente la *acción preventiva* ya que, por una parte, esto permite comenzar a trabajar valores, actitudes y comportamientos que pueden favorecer sustancialmente la ausencia de conflictos violentos y, por otra parte, es básico que haya un clima adecuado para gestionar los posibles conflictos que puedan aparecer en cualquier contexto socioeducativo. En el gráfico siguiente se presenta el modelo.



En el gráfico puede apreciarse que para prevenir la aparición de conflictos hay que tener en cuenta diferentes aspectos relativos al conjunto de los profesionales de los ámbitos sociales, formativos y educativos, así como las instituciones donde llevan a cabo su acción. Estos aspectos son:

a) *La percepción*

Está relacionada con la capacidad de evaluar el cariz que pueden tomar las diferentes situaciones de grupo o personales en el contexto de la dinámica educativa o vivencial. En este sentido, la observación es fundamental, aunque, para ajustar nuestra percepción, habría que promover el contacto directo con los y las adolescentes, hablando con ellos individualmente, mostrándonos cercanos a ellos, y facilitando la interacción para que los posibles problemas puedan hacerse explícitos y, por tanto, se puedan abordar desde la gestión del conflicto. La violencia suele aparecer cuando una situación conflictiva ha estado latente durante tiempo y no se le ha puesto remedio.

b) *La actitud*

Hay que tener presente la influencia que, como referente, tiene el profesional sobre las y los adolescentes que participan de la realidad educativa. Por tanto, las actitudes y los comportamientos de éste han de ser coherentes con su discurso. Es decir, no se puede defender la necesidad de resolver los conflictos de manera no violenta y, por otra parte, gritar, amenazar o actuar de manera poco coherente con lo que se ha dicho cuando se presenta un conflicto. Es preciso demostrar una cierta habilidad a la hora de gestionar el conflicto.

c) *Las estrategias*

Este es el aspecto en el que necesariamente ha de implicarse el conjunto de las instituciones. No basta con acciones individuales, sino que todos deben participar del desarrollo de un clima general que fomente la convivencia y la resolución pacífica de los conflictos. Como estrategias más habituales para promover este clima se podrían citar:

- la aplicación de programas específicos orientados al desarrollo de valores, actitudes y comportamientos (responsabilidad social, habilidades sociales, actividades socioafectivas, educación emocional, etc.), que adoptarían una aplicación general de carácter preventivo;
- la implicación de la totalidad de jóvenes en la configuración del marco normativo y de convivencia institucional. Hay que entender que todo aquello que se tenga que asumir por imposición presenta una conflictividad superior respecto a aquello que se haya podido negociar;
- la cultura institucional, para favorecer las actitudes y acciones no violentas ante cualquier tipo de conflicto;
- la necesidad de compensar los referentes que se ofrecen desde los medios de comunicación, donde está muy presente la cultura del exterminio físico

de los contrarios, que convierte en héroes a aquellos que tienen más habilidad para llevarlo a cabo.

Como se puede ver, hay muchos aspectos que hay que tener en cuenta a la hora de prevenir el conflicto pero, de hecho, cuando éste se produce, lo fundamental es la *gestión o resolución del conflicto*. Si se rechaza la opción violenta como forma de resolución, los participantes se pueden plantear las siguientes alternativas que se pueden combinar entre ellas.

a) *Solución de autoridad*

Consiste en el hecho de que, ante dos partes enfrentadas, alguna persona que se encuentra en una posición organizativa o social superior a la de las partes enfrentadas adopte una resolución de obligado cumplimiento para las partes (por ejemplo, un juez ante una separación matrimonial, un profesor ante un conflicto entre alumnos, etc.).

b) *Solución de mutuo acuerdo*

Es aquella en la que las partes, a partir del diálogo y la reflexión, pueden llegar a un determinado acuerdo o pacto que permita la resolución del conflicto. Esta solución es la que presenta más beneficios, sobre todo si se considera como una forma de aprendizaje que permite madurar como persona.

c) *Solución de mediación*

Es una forma de resolución de conflictos donde interviene una tercera parte (externa al conflicto) que busca y proporciona elementos de reflexión para favorecer la posibilidad de llegar a un acuerdo entre las partes.

Este conjunto de aspectos nos orienta alrededor de posibles opciones para dar respuesta cuando el conflicto ya se ha producido. Es evidente que el conflicto y el cariz que adopta su resolución debe plantearse tanto desde la perspectiva preventiva como desde la forma de abordarlo cuando se produce; estos dos ámbitos han estado presentes a lo largo de todo el programa.

Los procesos de socialización que posibilitan la incorporación progresiva de la juventud en el contexto social adulto han variado sustancialmente en el transcurso de los últimos años. El incremento de la competitividad y la exigencia social han formalizado este proceso y han aumentado el peso y la responsabilidad de instituciones como la escuela, donde el tiempo de permanencia obligatoria se ha ido prolongando.

Por otra parte, el papel de la escuela, la familia y el entorno en la transmisión de los patrones culturales (valores, significados, actitudes, etc.) que pueden regular la interacción social se ha debilitado a causa de la creciente importancia de los medios lúdicos y de comunicación que presentan, en muchos casos, modelos desvirtuados de lo que tendría que ser el ideal de persona socialmente responsable.

Parece evidente que, en el aspecto concreto del tratamiento del conflicto, la influencia que reciben los jóvenes desde estos medios es, como mínimo, poco apropiada. La emisión de estímulos que incitan a la violencia es muy frecuente y

su influencia es notable, sobre todo en aquellos casos donde los referentes familiares están muy debilitados o pueden llegar a ser negativos.

Desde esta perspectiva, hay que abordar el conflicto juvenil desde dos aspectos:

- a) Por una parte, hay que desarrollar estrategias de prevención con el objetivo de crear un clima general, en los actuales contextos socioeducativos, que estimule un tipo de convivencia no violenta, basada en el respeto mutuo.
- b) Por otra parte, también se deben tratar aquellos casos concretos que, por el grado de conflicto que presentan, no son susceptibles de una atención aislada desde los servicios e instituciones educativas normalizadas. En estas circunstancias es recomendable una intervención coordinada con un seguimiento intensivo.

Los y las jóvenes que, después de reiterados fracasos escolares, quedan excluidos de los circuitos formales y que, además, pueden presentar otros factores de riesgo social (familiar, económico, comunitario, etc.), llegan a situaciones de marginación que, si no se proporcionan alternativas, pueden convertirse en crónicas y de difícil solución.

En este sentido, la acción institucional ha de fomentar actuaciones para cubrir aquellas demandas y necesidades sociales a fin de promover procesos integradores hacia aquellas personas que, por diversos factores, han quedado excluidas socialmente. Es evidente que estas situaciones no afectan únicamente a personas jóvenes, pero es innegable que la acción preventiva debe tomar como referencia este colectivo.

La acción que se debe desarrollar ha de tener básicamente un componente socioeducativo. Hay que proporcionar recursos e instrumentos que les permitan superar las posibles limitaciones, aunque también hay que ser consciente de que el protagonista y motor de cualquier cambio orientado a la mejora personal debe ser la propia persona. No es fácil proporcionar referentes motivadores y atractivos a los jóvenes que les orienten a hacer esfuerzos para la mejora, más si se tiene en cuenta que, en la mayoría de casos, las situaciones difíciles están precedidas por estereotipos y etiquetas, bajos niveles de autoestima, sentimientos de incapacidad, etc.

Es preciso, pues, profundizar en estrategias organizativas y de intervención que permitan resolver estas situaciones de manera positiva, aunque aceptando la complejidad que presenta esta forma de abordar la cuestión.

4. EL PROGRAMA DE PREVENCIÓN Y TRATAMIENTO DE LAS SITUACIONES DE CONFLICTO JUVENIL

Este programa se realizó a lo largo de 1999, por encargo del Gobierno balear. Para elaborarlo se implicaron dos profesores de la Universidad de Barcelona y profesionales de instituciones y servicios relacionados con la acción socioeducativa dirigida a la gente joven. El número de instituciones y servicios que participaron

fue muy relevante. En total, colaboraron más de 400 profesionales que participaron de manera directa en el proceso de elaboración.

Esta elevada participación, si bien supuso un gran esfuerzo de coordinación, ha constituido un elemento muy positivo, ya que se pudo vincular el programa a la realidad y a las demandas y necesidades de los colectivos que lo han tenido que desarrollar. Asimismo, ha supuesto un proceso de apropiación del programa por parte de los profesionales, superando cualquier recelo que pudiera generar el hecho de implicarse en algo de lo que no se tiene un buen conocimiento previo.

4.1 Metodología empleada en la elaboración del Programa

Para elaborar este programa se han tenido en cuenta los aspectos siguientes:

- a) *Contextualización*: ha sido un programa pensado para responder a las necesidades de los jóvenes en conflicto de la Comunidad Balear.
- b) *Participación*: en su elaboración, ha habido una participación muy importante de las personas que están relacionadas con su aplicación.
- c) *Análisis y reflexión*: se ha trabajado sobre una estructura lógica que ha orientado a los participantes hacia los diferentes temas, con un contraste de ideas constante entre profesionales y especialistas externos.
- d) *Sensibilización orientada a la mejora*: la reflexión compartida y el contacto con personas de otros ámbitos ha favorecido la flexibilización y el intercambio de manera muy positiva.

Con estas premisas, se propuso el diseño de un proceso de formación-acción que se concretó en una experiencia de investigación cooperativa a fin de asegurar el rigor y la profundidad de análisis que debe caracterizar cualquier dinámica de este tipo.

El proceso se estructuró a partir de la creación de grupos de trabajo. Concretamente, se constituyeron cuatro grupos generales (dos de Mallorca, uno de Ibiza y uno de Menorca) coordinados cada uno por dos profesores coordinadores. Cada grupo general ha incluido una veintena de grupos de trabajo de entre cuatro y ocho personas con un coordinador.

Por tanto, el programa que se presenta a continuación hay que entenderlo como un producto surgido básicamente del consenso y de las aportaciones comunes que, desde diferentes ámbitos y necesidades, han tomado forma de propuesta concreta de actuación.

4.2 Objetivos del Programa

El Programa y su implementación establecen unos objetivos generales dirigidos al conjunto de las personas e instituciones implicadas en las situaciones de conflicto (jóvenes, familias y profesionales), que a continuación se detallan:

a) *Ámbito de formación*

- Proporcionar a los profesionales una formación adecuada en el ámbito del tratamiento y la resolución de los conflictos institucionales.
- Generar entre los profesionales motivación e interés por emprender acciones específicas de carácter preventivo en sus realidades institucionales.
- Crear espacios de discusión interdepartamentales que favorezcan el intercambio de experiencias en el ámbito de la resolución de conflictos.

b) *Ámbito de actuación profesional*

- Conseguir rebajar el grado de conflicto institucional proporcionando referentes y formas de actuación alternativas en la resolución de los conflictos.
- Dotar a los profesionales de programas específicos orientados al desarrollo de áreas que permitan una integración más armónica en la institución por parte de los jóvenes.
- Comprender la importancia que tiene el clima institucional en las estrategias de resolución de conflictos y cuáles son los elementos que determinan este clima.

c) *Vivencia del conflicto*

- Potenciar la reflexión y el cambio personal hacia el conflicto, intentando aprovecharlo como una situación de enriquecimiento mutuo y de maduración personal.
- Intentar erradicar la angustia que genera el conflicto a partir de su racionalización, asumiendo el papel educativo que, como responsable institucional, tiene el profesional.

Por otra parte, también conviene tener presente la importancia de hacer una buena gestión del conflicto, por lo que es importante la participación de diferentes recursos y servicios que posibiliten la realización de itinerarios educativos individualizados en un contexto de relación de ayuda dirigida al joven que puede presentar diferentes problemáticas específicas. Los objetivos concretos que guiarían esta acción de gestión se centrarían en cuatro ámbitos:

a) *Ámbito personal*

- Promover una toma de conciencia de la realidad del joven, intentando que desarrolle adecuadamente su autoconcepto.
- Proporcionar modelos de referencia válidos mediante la creación de vínculos con el joven.
- Incorporar al joven en la vida social, facilitando aquellos recursos formativos, lúdicos, profesionales, etc., que lo favorezcan.
- Proporcionar a los jóvenes aquellas habilidades y destrezas sociales para mejorar la interacción y las relaciones interpersonales, mediante estrategias formativas específicas.
- Desarrollar una actitud positiva y colaboradora hacia la familia, favoreciendo el diálogo y la mutua comprensión.

- Reforzar estrategias de aprendizaje para incrementar el rendimiento en la instrucción formal.

b) *Ámbito familiar*

- Implicar a la familia a lo largo de todo el proceso de intervención con el joven.
- Mantenerla informada en todo momento, adaptándose a su capacidad de comprensión y a sus rasgos culturales propios.
- Mejorar la calidad de las relaciones intergeneracionales, mediante la ayuda y la formación.

c) *Ámbito escolar*

- Adaptar las exigencias curriculares a la situación del joven, a fin de motivarlo con unos contenidos que para él tengan sentido.
- Controlar el absentismo de los jóvenes que no asisten con regularidad a la escuela.
- Buscar la implicación de la familia en el proceso escolar del joven, así como en la resolución de los posibles conflictos que se puedan generar.
- Promover una dinámica individualizada de tratamiento de posibles infracciones y obviar los castigos reiterados sin que éstos tengan efectos.

d) *Ámbito social*

- Desarrollar estrategias de mediación y conciliación que ayuden a positivar el conflicto.
- Disponer de servicios educativos y de ocio para derivar u orientar al joven.
- Disponer de programas específicos de formación y orientación del joven desde una perspectiva ocupacional.
- Orientar al joven hacia aquellos recursos que puedan cubrir necesidades específicas del caso: drogodependencias, planificación familiar, atención psicológica, etc.
- Incidir en el entorno del joven intentando positivar situaciones e influencias de carácter negativo.

Este conjunto de objetivos define las pretensiones del programa hacia los usuarios, pero, para que esto pueda cumplirse, también conviene definir cuál es la estructura del Programa y cuáles han de ser las dinámicas institucionales que deben caracterizar su puesta en marcha.

4.3 Estructura del Programa

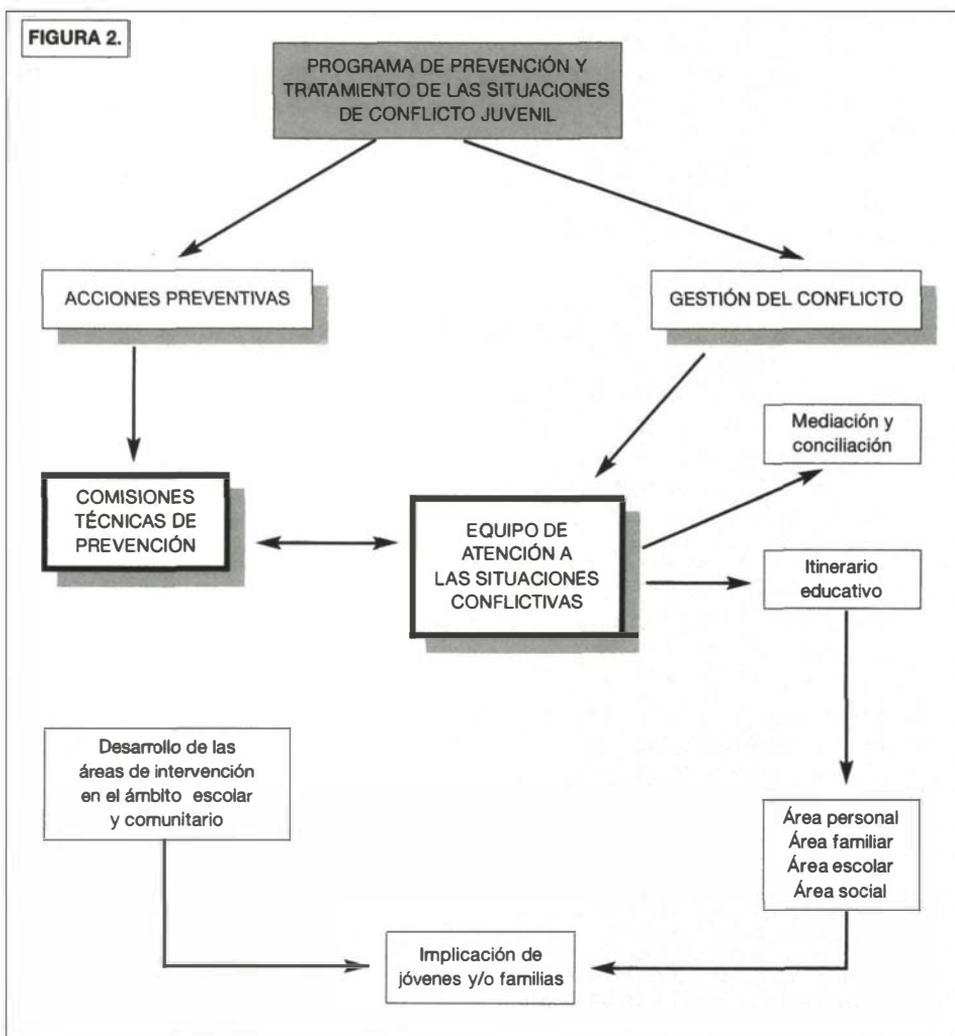
El Programa presenta una doble vertiente:

a) *La prevención general*, es decir, adoptar una estrategia global para aquellas situaciones sociales o institucionales que, por sus características, requieran un trabajo educativo continuado en la creación de un clima favorable de convivencia

y responsabilidad social. La tipología del contexto en el cual se ubica la institución y las características de la población usuaria son los referentes más importantes a la hora de evaluar la intensidad de la acción que se pueda emprender.

b) *La acción individualizada de los casos que presenten unas situaciones de conflicto grave*, es decir, es preciso desarrollar itinerarios educativos individualizados que posibiliten el tratamiento positivo del conflicto. Esto requiere un trabajo coordinado y adaptado entre los diferentes profesionales e instituciones que colaboran en el desarrollo de estos itinerarios.

Para coordinar e impulsar las diferentes acciones preventivas, el Programa prevé la creación de unas comisiones técnicas de Prevención del Conflicto Juvenil y, para el desarrollo de las acciones individualizadas con los jóvenes, la de unos equipos de Atención a las Situaciones de Conflicto.



4.4 Las comisiones técnicas de Prevención del Conflicto Juvenil

Es importante que la acción preventiva se vincule a las diferentes realidades institucionales, por ello se considera básico que estas realidades estén presentes en las discusiones y tomas de decisión que puedan afectar a los conjuntos institucionales. Por tanto, estas comisiones tienen una composición representativa y un carácter descentralizado, de acuerdo con el criterio de insularidad y municipalidad. Las comisiones han establecido una periodicidad de reuniones que oscila alrededor de un encuentro mensual.

Estas comisiones han estado constituidas por representantes de las entidades educativas y sociales relacionadas con los jóvenes de 12 a 18 años. Entre ellos, podemos distinguir: servicios sociales de atención primaria, centros de enseñanza secundaria, servicios de protección de menores, policías locales, asociaciones de madres y padres de alumnos, jóvenes y entidades colaboradoras. Numéricamente, estas comisiones oscilaban entre 8 y 12 personas. El municipio ha sido quien ha asumido la responsabilidad del funcionamiento de las comisiones y quien designa a la persona que preside cada comisión, aunque, para favorecer la coordinación, el secretario de la comisión es un profesional del Equipo de Atención a las Situaciones de Conflicto Juvenil.

Estas comisiones están desarrollando unas funciones de planificación, seguimiento y evaluación de las acciones preventivas en cada zona, intentando establecer las prioridades de estas acciones (lugares donde conviene realizar las acciones y áreas específicas de intervención) de acuerdo con cada realidad. Concretamente, los objetivos son:

- Valorar las necesidades que presentan las diferentes instituciones o servicios que desarrollan una acción socioeducativa dirigida a jóvenes de entre 12 y 18 años de la zona.
- Valorar las demandas formativas o de recursos específicos que provengan de instituciones o servicios para llevar a cabo acciones preventivas generales.
- Canalizar y dar respuesta a aquellas demandas que se consideren justificadas, así como hacer un seguimiento detallado del impacto que hayan podido generar las acciones realizadas.
- Desarrollar una labor orientada a incrementar la conciencia de los profesionales o de las instituciones en su conjunto sobre la importancia de las acciones preventivas relacionadas con posibles situaciones de violencia.
- Evaluar (o encargar evaluaciones externas) de manera periódica el impacto que pueda tener la acción preventiva, en el contexto de influencia de cada comisión.
- Promover la dotación de programas y materiales relacionados con las áreas específicas de intervención a los centros de recursos pedagógicos de la zona.
- Promover actuaciones innovadoras que faciliten un clima de no-violencia.

4.5 Los equipos de Atención a las Situaciones de Conflicto Juvenil

Los equipos de Atención a las Situaciones de Conflicto intervienen y coordinan la gestión de los conflictos, es decir, se ocupan de casos específicos que, por sus características, no se pueden tratar de forma aislada en el contexto de las instituciones o servicios normalizados. En la acción preventiva, llevan a cabo tareas específicas de promoción y apoyo, aunque son las comisiones técnicas de Prevención las que tienen un papel más destacado.

Estos equipos deben estar compuestos por un conjunto de profesionales de carácter multidisciplinar, y generalmente son especialistas con experiencia en el ámbito socioeducativo para la resolución de conflictos. El número de profesionales se ha adecuado a las características de cada contexto geográfico. El tipo de actuación es descentralizada, de manera que la intervención se desarrolla en cada una de las islas.

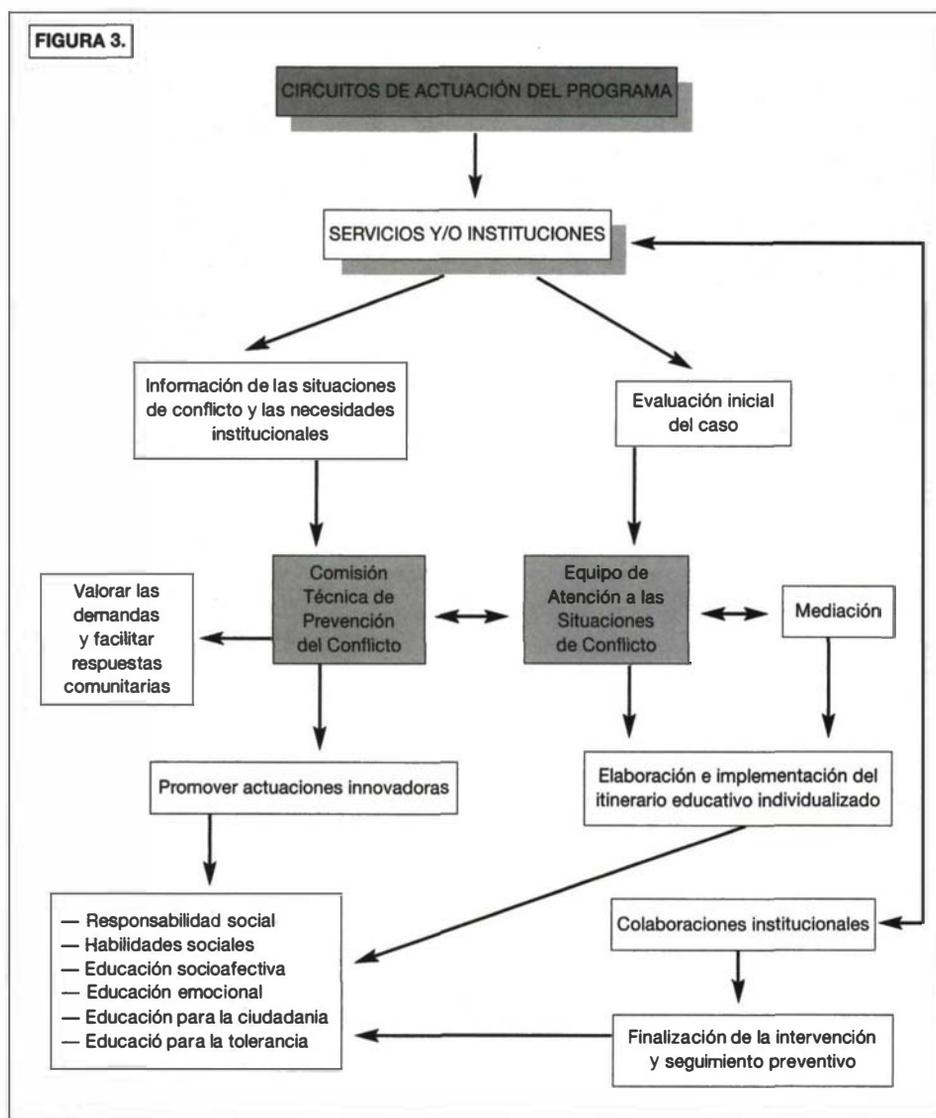
De acuerdo con las funciones básicas asignadas: promoción, apoyo, coordinación y seguimiento, el objetivo principal del equipo es la intervención con los y las jóvenes. Esta intervención engloba los objetivos siguientes:

- mediar entre las instituciones y las personas que presentan un grado de conflicto e inadaptación importante;
- recoger informes de evaluación inicial y complementarlos con otras informaciones;
- determinar la acción que corresponde al caso y elaborar, de manera negociada con las partes, el itinerario socioeducativo individualizado;
- desarrollar la intervención específica que le corresponda según el itinerario educativo;
- fomentar la coordinación para el desarrollo del itinerario manteniendo informadas a todas las partes;
- actuar, si se considera oportuno, en el ámbito familiar del joven, buscando su implicación en el proceso;
- prever la finalización de la intervención y establecer las acciones de seguimiento preventivo;
- evaluar periódicamente el impacto del equipo en la gestión del conflicto y analizar los resultados, con el objetivo de alcanzar la optimización progresiva de la acción desarrollada;
- proporcionar recursos formativos y ayuda en acciones especiales para cubrir las demandas que procedan de las comisiones técnicas, así como mantener una coordinación regular con las mismas.

4.6 Los circuitos de actuación

Si bien hasta ahora se ha descrito la organización general del programa y se ha hecho referencia específica a los organismos de los cuales se ha dotado, es preciso determinar los circuitos de actuación con que se han clarificado los procesos habituales de funcionamiento y las relaciones entre las instituciones o los servicios normalizados con los específicos del programa.

FIGURA 3.



En el gráfico se describe un proceso que puede seguir dos caminos diferenciados, dependiendo de si se trata de casos específicos o de desarrollar acciones preventivas generales. Para aclarar ambos aspectos se describen los diferentes procesos que se han asumido en cada caso.

4.6.1 Las acciones preventivas generales

Cuando se trata de situaciones generales que afectan al conjunto de la institución y no de casos puntuales, hay que seguir el proceso siguiente:

- hacer una demanda a la Comisión Técnica con un informe donde se recojan las necesidades específicas que se quieren cubrir, los ámbitos de aplicación y los recursos que crean necesarios;
- la Comisión analizará la demanda y promoverá las acciones que llevarán a cabo, negociando con la institución o servicio;
- hará el seguimiento de las acciones desarrolladas;
- elaborará un informe anual analizando el posible impacto de las acciones globales hechas en la zona, orientando las posibles líneas de continuidad o de acciones innovadoras que habría que hacer.

164

Para ser ágil en este conjunto de actividades, se han elaborado unos protocolos de intervención y otros instrumentos que han permitido unificar las actuaciones.

4.6.2 Acciones individualizadas en situación de conflicto grave

Cuando se detecta un caso especialmente conflictivo en cualquier realidad socioeducativa y se cree necesario utilizar otros recursos educativos externos para tratarlo, hay que seguir los pasos siguientes:

- hacer una demanda al Equipo de Atención a las Situaciones Conflictivas, explicando los motivos y adjuntando un informe específico del caso;
- convenir con este equipo un encuentro de mediación con las partes que pretende mejorar el clima de interacción entre la institución o servicio y el o la joven que puede ser objeto de intervención y, a la vez, recopilar información directa alrededor de la raíz del problema que se pretende abordar;
- negociar el Itinerario Educativo Individualizado, para cuya realización el Equipo de Atención a las Situaciones Conflictivas ya debe haber recopilado información de otros recursos y servicios que el joven pueda utilizar. Este itinerario debe ser firmado por todas las partes;
- participar del proceso de intervención con aquellas acciones que se consideran adecuadas y reuniones periódicas de los profesionales de los diferentes servicios y del Equipo de Atención a las Situaciones de Conflicto para hacer el seguimiento del caso;
- ir adaptando el itinerario a los posibles cambios que puedan ir surgiendo a lo largo de la intervención elaborando informes (en la medida de lo posible que resulten estimulantes) para el joven y la familia;
- prever el final del proceso con el retorno del joven a una situación normalizada dentro del servicio o institución inicial.

Es fundamental, para que este proceso sea positivo, la forma como se va desarrollando. Hay que abordar la interacción desde una perspectiva responsabilizadora, de manera que pretenda su implicación y, paralelamente, ha de basarse en una relación de ayuda, en cuyo contexto el o la joven se sienta atendido y comprendido, donde las posibles acciones y actividades que se le ofrezcan sean atractivas.

5. LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

El proceso de puesta en marcha del Programa constituía un nuevo reto. Se contaba con una predisposición positiva de una gran parte de los profesionales implicados, así como con la incorporación de tres profesores de la Universidad de las Islas Baleares en el equipo de asesoramiento y evaluación.

En los párrafos siguientes se explican los aspectos más significativos de este proceso.

- La presentación oficial, que se hizo en marzo de 2000 con presencia de medios de comunicación para informar públicamente y difundir el Programa.
- Comienzo del proceso con una aplicación piloto, lo que suponía un incremento de las garantías de éxito en la medida en que, mediante la implementación gradual, se podían detectar las posibles carencias, dificultades especiales o ciertos desajustes que, en los inicios de cualquier innovación, son inevitables.

La propuesta de aplicación de esta primera fase estaba constituida por los siguientes pasos:

- a) Edición impresa del Programa a fin de hacer una oferta concreta y detallada a las instituciones y los municipios colaboradores.
- b) Selección de los municipios y establecimiento de convenios entre el Departamento de Bienestar Social y algunos municipios: a partir del establecimiento de unos criterios técnicos de selección (insularidad, grado de conflictividad, grado de motivación, tamaño y número de habitantes) de los municipios en los que se comenzó a aplicar el Programa. Los municipios seleccionados han sido: Palma, Calvià, Manacor, Pollensa, Son Servera, Mahón e Ibiza.
- c) Creación de los equipos de Atención a las Situaciones de Conflicto: los equipos están formados por profesionales de Medio Abierto y educadores del municipio.
- d) Formación de los participantes.
Los profesionales recibieron un programa de formación especializada que previó los aspectos siguientes:
 - *aspectos técnicos relacionados con la puesta en marcha del programa*: funciones y roles de los profesionales y del equipo, sistemas de comunicación y coordinación, toma de decisiones, utilización de los instrumentos específicos del programa, etc.;
 - *profundización y especialización en estrategias de prevención y abordaje del conflicto*: programas para llevar a cabo una acción estructurada (desarrollo cognitivo, habilidades sociales, educación emocional, educación en valores, resolución de problemas, etc.), la mediación como forma óptima de gestión de conflictos, orientación y acción tutorial individualizada, etc.;

- los miembros que conforman las comisiones también recibieron un curso de formación sobre el desarrollo de las funciones propias de las comisiones técnicas; actualmente, se está valorando la posibilidad de complementar esta formación con aspectos más técnicos y relacionados con la prevención de conflictos.
- Difusión del Programa. A fin de dar a conocer el Programa de manera directa en cada municipio, se organizaron un conjunto de acciones con la participación de los responsables de la Dirección General y los miembros del equipo de asesoramiento y evaluación del Programa:
 - distribución del Programa a los profesionales y entidades implicadas;
 - presentación institucional del Programa a los diferentes medios de comunicación;
 - presentación institucional a cada uno de los municipios participantes;
 - divulgación en simposios y jornadas.
- Selección y nombramiento oficial de los representantes de las comisiones. A partir de la difusión e información desarrollada, en cada municipio, se escogieron los representantes que han configurado las comisiones técnicas.
- Desarrollo de los objetivos y funciones previstas. Constituidos los equipos y las comisiones se ha iniciado el desarrollo de los objetivos y funciones previstas, tanto en el ámbito de la prevención como en el de la forma de abordar las situaciones de conflicto grave.
- Evaluación del Programa. La evaluación es un aspecto que ha acompañado la puesta en marcha del Programa. Desde esta perspectiva, se ha diseñado un tipo de evaluación formativa de carácter interno con asesoramiento externo. El modelo ha sido coherente y se ha adaptado a las circunstancias de este proceso inicial donde la pretensión básica ha sido la utilidad. Es decir, este proceso nos debe permitir tomar decisiones para la mejora constante, ya desde el inicio de la aplicación del programa. El diseño evaluativo empleado se estructura a partir de las dimensiones siguientes:
 - contexto (hace referencia al marco legal e institucional que viene dado pero que, de hecho, influye en el objeto de evaluación);
 - entradas (son los aspectos a partir de los que se posibilita el desarrollo del trabajo);
 - proceso (está constituido por la dinámica de trabajo de los grupos y sujetos que intervienen en la situación evaluada);
 - producto (constituye el análisis del impacto de las acciones desarrolladas, observando los procesos de cambio y el cumplimiento de los objetivos propuestos).

Actualmente se está elaborando el primer informe evaluativo que hace referencia a la implementación del Programa en los municipios que han conformado el estudio piloto. Se prevé que en un período de tres años se pueda aplicar este programa a la totalidad de los municipios de las Islas Baleares.

BIBLIOGRAFÍA

- AMORÓS, P.; CAMPO, J. DEL [coord.] *Programa de Prevenció i Abordatge de les Situacions de conflicte Juvenil*. Palma de Mallorca: Consejería de Trabajo y Bienestar Social. Gobierno de las Islas Baleares, 2000.
- CRUZ, M.V. DSA. *Programa de desarrollo socioafectivo*. Madrid: Tea, 1998.
- DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe del Defensor del Pueblo sobre violencia escolar*. Madrid: doc. Polycopiado, 1999.
- CAMPO, J. DEL «La disciplina en el aula». En: ALVAREZ, M.; BISQUERRA, R. (1995). *Manual de orientación y tutoría*. Barcelona: Praxis, 1997.
- CAMPO, J. DEL. «Multiculturalidad y conflicto: percepción y actuación». En: ESSOMBA, M.A. [coord]. *Construir la escuela intercultural*. Barcelona: Grao, 1999, p. 47-53.
- DÍEZ, E.; GONZÁLEZ, R. *Educación en valores. Acción tutorial en la ESO*. Madrid: Escuela Española, 1997.
- FERNÁNDEZ, I. *Prevención de la violencia y resolución de conflictos*. Madrid: Narcea, 1998.
- MORALES, P. *La relación profesor alumno en el aula*. Madrid: PPC, 1998.
- NIETO, J.M. *Tratamiento cooperativo de los problemas de los centros escolares*. Madrid: Escuela Española, 1998.
- PÉREZ SERRANO, G. *Cómo educar para la democracia. Estrategias educativas*. Madrid: Popular, 1997.
- ROCHE, R. *Educación prosocial de las emociones, valores y actitudes positivas: para adolescentes en entornos familiares y escolares*. Barcelona: Blume, 1998.
- ROZENBLUM, S. *Mediación en la escuela. Resolución de conflictos en el ámbito educativo adolescente*. Buenos Aires: Aique, 1998.

MODELOS POLICIALES

JOHN CASEY¹

Profesor de la Universidad Charles Sturt Sidney (Australia)

1. INTRODUCCIÓN

Como consecuencia de diversas presiones políticas y sociales, desde principios de los años noventa la policía australiana lleva a cabo una reforma a fondo de los planes y programas de formación de la policía a todos los niveles (Bradley, 1996; Murray, 2000).

Para los nuevos reclutas, esta reforma ha significado la necesidad de completar alguna formación universitaria previa al ingreso en los cuerpos de policía y de obtener una titulación de primer o segundo ciclo en los primeros años de servicio. Para los agentes ya en activo se está potenciando una gama muy amplia de cursos de reciclaje. Y, en cuanto a los mandos superiores, se les exige una formación universitaria de posgrado y la participación en cursos especializados de alta dirección y liderazgo.

Asimismo, se está llevando a cabo un proceso de documentación y análisis de las habilidades y competencias necesarias para cumplir el trabajo policial. A partir de los resultados obtenidos se desarrollan nuevos programas de capacitación específicos para asegurar que los agentes adquieran estas capacidades (Longbottom y Van Kernbeek, 1999; Vickers, 2000).

Este artículo reseña la historia y evolución de la policía en Australia, y también analiza las reformas de la última década en materia de formación.

2. EL CONTEXTO AUSTRALIANO

Australia es el único país del mundo que ocupa todo un continente. Es, según como se mire, el continente más pequeño del mundo y a la vez la isla más grande.

1. jcaseysu.edu.au

Su extensión es quince veces la del Estado español, y la distancia entre Perth y Sidney —dos ciudades situadas en costas opuestas— es la misma que entre Madrid y Moscú. La población actual es de 19 millones, el 90% de la cual vive en dos franjas costeras del sudeste y el sudoeste del continente. El resto del país es en su mayor parte un inmenso desierto deshabitado.

Éste fue el último continente colonizado por los europeos, cuando en 1788 una pequeña flota de barcos británicos llegó a la bahía de Sidney con presos y carceleros para fundar allí una colonia penal. En las décadas siguientes se establecieron en el continente ocho colonias británicas que combinaban regímenes carcelarios con un número creciente de colonizadores libres. Los primeros colonizadores encontraron una población aborigen que todavía practicaba la caza y que vivía de recoger lo que encontraban para comer. La corona británica declaró el continente *terra nullus*, sin más dueños legales que los recién llegados que la iban ocupando, mientras desplegaban y masacraban a los residentes autóctonos. Actualmente, los aborígenes representan un 1,5% de la población, y generalmente viven en situaciones precarias y marginados, tanto en las comunidades rurales, donde llevan una vida semitradicional, como en los guetos urbanos.

A mediados del siglo XIX finalizó el transporte de presos y las colonias se fueron consolidando como entidades políticojurídicas independientes, que avanzaban hacia la creación de naciones separadas. Sin embargo, progresivamente iba prosperando otra tesis alternativa a favor de una federación de colonias, que culminó en 1901 con la fundación de un único país federal (en muchos aspectos parecido a los Estados Unidos de América).

Pese a haber nacido como una serie de colonias penales y a base del exterminio de la población autóctona, Australia es un país con una larga tradición democrática y pacífica. A excepción del trato vergonzante hacia los aborígenes, los únicos actos bélicos en el continente han sido la insurrección de un grupo de mineros de oro en protesta por las tasas británicas, en 1854, que duró sólo un día, con un saldo de 30 muertos, y el bombardeo de las ciudades de la costa del norte durante la segunda guerra mundial. En 1994 hubo el primer y hasta ahora único asesinato de un político, en manos de sicarios a sueldo de un rival por su escaño.

Otro hecho destacado de la sociedad australiana es la presencia de un porcentaje muy alto de inmigrantes. Desde la Segunda Guerra Mundial, cuando Australia tenía una población de solamente siete millones y temía ser invadida por los países asiáticos, han llegado unos 5,6 millones de inmigrantes procedentes de 150 países. Actualmente un 41% de la población nació fuera del país o tiene padre o madre inmigrantes, y un 15% nació en un país de habla no inglesa.

Es importante destacar que Australia es un país federal. Las antiguas colonias británicas cedieron voluntariamente algunas de sus competencias a un nuevo gobierno central y cambiaron su anterior estatus independiente por el de un Estado dentro de una nación federal. Por lo tanto, si se puede caracterizar el Estado español como «un Estado de naciones», Australia se debe entender como «una nación de Estados».

Una de las competencias que nunca se cedieron al gobierno federal fue la seguridad ciudadana. Esto quiere decir que no hay una policía federal australiana,

excepto un cuerpo reducido que tiene unas competencias muy restringidas, parecido al FBI norteamericano, sino ocho cuerpos independientes que corresponden a cada uno de los Estados federados. Además, en Australia no existe la tradición de un cuerpo de seguridad militarizado, ni tampoco de cuerpos locales. Es decir, no existe el equivalente de la Guardia Civil, ni de la policía urbana. Por tanto, los ocho cuerpos independientes son también cuerpos únicos en su jurisdicción. Esto quiere decir que son relativamente grandes, tanto numéricamente (el del Estado de Nueva Gales del Sur tiene unos quince mil funcionarios, entre los uniformados y los civiles) como en su extensión (el de Australia occidental cubre un territorio que tiene la misma extensión que Europa occidental).

Los diversos cuerpos mantienen celosamente su independencia, al tiempo que intentan fomentar la cooperación y el intercambio de información e ideas a través de una entidad coordinadora, la Conferencia de Jefes de Policía de Australasia² que, además de organizar reuniones periódicas entre los jefes de policía y los ministros de Interior de cada jurisdicción, patrocina seis «servicios comunes» que gestionan el intercambio de datos sobre delitos y fichas policiales, proporcionan cursos comunes de formación de altos cargos y difunden informaciones diversas sobre el trabajo policial.

3. LA POLICÍA AUSTRALIANA Y LOS ANTECEDENTES DE LAS REFORMAS

Aunque los primeros cuerpos de policía de Australia se formaron a partir de carceleros y de soldados de las colonias penales, la tradición en que se ha basado el modelo de policía australiana ha sido la del británico Lord Peel, que declaró en el siglo XIX que «la policía es el pueblo y el pueblo es la policía». Así, la policía australiana se ha visto más bien como un cuerpo al servicio de la población civil, no tanto como un brazo represivo del Estado. Esto, combinado con teorías de la nueva gestión pública, ha significado que en la Australia contemporánea no se hable de fuerzas de seguridad pública, sino de servicios que intentan responder a las necesidades de la sociedad civil.

Sin embargo, entre la policía se ha extendido un sentimiento muy gremial, con lo cual la participación de civiles en su gestión está relativamente poco aceptada. A pesar de, como mínimo, una década de procesos de «civilización», que intentan dejar en manos de civiles muchas labores administrativas y de gestión para liberar de ellas a los agentes uniformados y centrarlos en tareas operativas, en Australia continúa siendo impensable que un civil llegue a ser jefe de un cuerpo de policía.

A pesar de una larga tradición de policía democrática y abierta, ha habido problemas de corrupción y mala conducta por parte de algunos agentes. Desde mediados de los años ochenta y hasta finales de los noventa ha habido diferentes comisiones parlamentarias que han investigado una serie de acusaciones sobre la

2. En inglés: Australasian Police Commissioners Conference. Australasia incluye también a Nueva Zelanda.

conducta de diversos cuerpos de policía. Las acusaciones más destacadas han sido:

- la corrupción en diversas jurisdicciones (Fitzgerald, 1989; Wood, 1997);
- la muerte de jóvenes aborígenes en custodia policial (RCIADIC, 1991);
- el uso excesivo de la fuerza y la muerte de civiles en tiroteos con la policía (Dalton, 1998).

El hecho por el que estas numerosas comisiones han investigado la conducta de la policía durante las dos últimas décadas ha sido objeto de debate. Mientras algunos hacen una lectura negativa y declaran que la policía australiana es, evidentemente, más corrupta que la de otros países industrializados, hay quienes hacen una lectura positiva e indican que las comisiones muestran la gran capacidad de las instituciones democráticas australianas de destapar el «lado oscuro» de las actividades policiales, que en otros países se acostumbra a ocultar. La presión política y social y la agresividad de los medios de comunicación han asegurado un alto nivel de transparencia en la gestión de la policía australiana. De todas maneras, el resultado de las diferentes comisiones ha sido el despido y el encarcelamiento de altos cargos de la policía en diversas jurisdicciones y un proceso de reforma de todos los cuerpos. Y también han llegado procesos de reforma a los cuerpos de aquellos Estados donde no ha habido comisiones.

En este sentido, cada una de las comisiones hizo una serie de recomendaciones que comprendían temas como la creación de comisiones permanentes de seguimiento, cambios en los regímenes disciplinarios internos, incompatibilidades en la segunda ocupación, etc. (Fitzgerald, 1989; Wood, 1997). Queda fuera del alcance de este artículo comentar toda la gama de estas recomendaciones, y se centrará solamente en las que prevén la necesidad de actualizar la formación de la policía. En la comisión Wood, por ejemplo, hubo un apartado especial sobre esto y 16 recomendaciones de un total de 174 (Wood, 1997).

Las comisiones han indicado que la formación de los reclutas no los preparaba bien para sus futuras labores como agentes y, además, que el sistema de designación de los nuevos agentes para los peores trabajos hacía que se perdiera rápidamente lo que habían aprendido en la academia sobre nuevas perspectivas. El choque provocado por la realidad del trabajo cotidiano y la presión de agentes veteranos se señalaban como causas principales (Bradley, 1996; Longbottom y Van Kernbeek, 1999). También se criticaba la falta de formación de los altos cargos en materia de gestión y dirección de servicios públicos. Mediante la reforma se buscaba una formación más variada que la anterior, de carácter casi militar, y se insistía en que se tuviera en cuenta que el trabajo de la policía no debía basarse solamente en imponer la ley, sino también en un trabajo más amplio en materia de orden público y de prestación de un servicio a la comunidad. O, dicho de otra manera: no solamente control, sino también servicio.

Por otra parte, proponían la implicación de más civiles en la formación de la policía. Como ya se ha comentado antes, la participación de civiles en el trabajo policial nunca ha sido demasiado bien considerada. Esto se extendía a la formación de la policía, que estaba exclusivamente en manos de funcionarios de estos

cuerpos. Las comisiones recomendaron que, en la formación que no fuera estrictamente sobre aspectos operativos, se implicaran profesores civiles para asegurar que los agentes tuvieran contacto con otras «culturas» organizativas y, desde otro punto de vista, con temas como la gestión, la diversidad y las relaciones con la sociedad civil (Wood, 1997; HMIC, 1999).

Se pretendía complementar la capacitación para las tareas más mecánicas del trabajo policial con una formación más académica y reflexiva que potenciara las habilidades de los agentes en la solución de problemas, comunicación, psicología y gestión. Según varios autores, los agentes con formación universitaria son menos autoritarios, se integran mejor en la comunidad en la que trabajan y tienen más capacidades para la innovación y para asimilar cambios (Varricchio, 1998; Longbottom y Van Kernbeek, 1999). Diferentes estudios indican que los agentes con formación universitaria reciben valoraciones más altas que sus colegas no universitarios en cuanto al rendimiento en el trabajo (Roberg *et al.*, 2000).

En todas las reformas está implícita la convicción de que si se puede asegurar una formación más amplia y se consigue elevar el nivel de formación de toda la policía se conseguirá una mejora en el rendimiento y en el comportamiento de los agentes, con lo cual las fuerzas de orden público se integrarán mejor en la sociedad. El lema de esto es que «ser policía ha de dejar de ser un oficio para convertirse en una profesión» (Taylor, 1996). El modelo más recurrente ha sido la enfermería, ya que, en Australia, en los años setenta, se pasó de formar a las nuevas enfermeras a través de un sistema que combinaba «el aprendizaje» en los hospitales y la formación mediante licenciaturas universitarias con períodos de prácticas (Longbottom y Van Kernbeek, 1999).

Las reformas sobre la formación de la policía se deben enfocar siempre desde la perspectiva de unas reformas más generales que tienen como objetivo modernizar la policía australiana. Se ha hecho un trabajo considerable para adaptar la policía a las exigencias de las nuevas corrientes de la gestión pública en una sociedad plural «postindustrial».

La policía intenta asumir los nuevos valores de la sociedad australiana contemporánea, con toda su diversidad étnica, religiosa y social. Sidney, por ejemplo, tiene una población importante de homosexuales y lesbianas y el desfile anual del orgullo *gay*, el *Gay Mardi Gras*, ha llegado a ser uno de los acontecimientos culturales más multitudinarios de Australia. Comenzó hace veinte años como un acto semiclandestino, pero ahora reúne a centenares de miles de personas y se retransmite por televisión. La policía de Nueva Gales del Sur, que tiene una oficina de enlace con los homosexuales, permite que agentes homosexuales participen en el desfile con uniforme, y éste es precisamente uno de los grupos que recibe la acogida más calurosa de los espectadores que llenan las calles de Sidney durante el desfile.

También se ha hecho un esfuerzo considerable para responder a la realidad multicultural de la población australiana. La policía australiana ha estado formada tradicionalmente por hombres de procedencia británica e irlandesa y, hasta los años ochenta, la policía se veía como uno de los últimos reductos de racismo institucional que rechazaban la diversidad étnica. Desde entonces se han ido poniendo

do en marcha varios proyectos que intentan cerrar la brecha que se había abierto entre las comunidades de inmigrantes y la policía.

Hay que destacar que ni las críticas de las comisiones australianas ni sus recomendaciones para impulsar las reformas son las únicas en Australia. De hecho, coinciden en gran parte con las críticas sobre la formación de la policía y las recomendaciones para la reforma que se han hecho en otros países industrializados (HMIC, 1999; Roberg *et al.*, 2000).

4. LAS REFORMAS FORMATIVAS

Les reformas en la formación de la policía se han hecho en todos los niveles de los servicios: para los nuevos reclutas se ha buscado una formación más plural, que incluye un componente de formación universitaria; para los agentes en servicio se ha intentado crear un sistema de formación continua que combina la formación interna con la externa; para los altos cargos se ha impulsado la formación en la alta dirección y el liderazgo. En los apartados siguientes se detallan las reformas dirigidas a cada categoría.

4.1 La formación de nuevos reclutas

El sistema tradicional de ingreso y formación de la policía australianas ha consistido en reclutar a jóvenes sin estudios de postsecundaria y, ya de uniforme, enviarlos como funcionarios provisionales en una escuela de policía gestionada por el mismo cuerpo. Desde el momento del ingreso, toda la formación de los agentes estaba en manos de los mismos cuerpos a través de la instrucción de los reclutas y de una serie de cursos internos de especialización, promoción y reciclaje ofrecidos por las escuelas de policía. Sólo un porcentaje muy reducido de agentes activos seguían una formación externa a la policía. Solían ser agentes que buscaban una salida laboral en otros campos y que, al acabar los estudios, generalmente abandonaban el cuerpo. Había, por ejemplo, un grupo reducido de agentes que estudiaban Derecho y que, al graduarse, solían dimitir para ejercer de abogados, aunque algunos (pocos) se quedaban en el cuerpo como fiscales.

Todo esto se ha cambiado por un sistema de formación de nuevos reclutas que incluye un componente de formación universitaria. En la mayoría de las jurisdicciones se ha optado por elevar la edad mínima de ingreso en el cuerpo a 21 años y que los candidatos demuestren haber seguido estudios universitarios (sin estar necesariamente titulados) para ser admitidos. Este criterio asegura que los alumnos han alcanzado un cierto nivel de formación previa, pero no ejerce ningún control sobre el contenido de esta formación. También implica un ahorro presupuestario en los cuerpos, porque ha permitido reducir el componente teórico y académico de los cursos de formación de nuevos reclutas para concentrar el interés en habilidades más técnicas.

En cambio, en la jurisdicción de Nueva Gales del Sur se ha optado por crear una relación más estrecha con una universidad para asegurar que la policía sea un

participante clave en toda la formación de los jóvenes que tienen intención de ingresar en el cuerpo. Mediante un convenio con la Universidad Charles Sturt, se ha cedido una parte de las instalaciones de la antigua escuela de policía para crear un nuevo campus universitario, en el que se ofrece una nueva diplomatura universitaria de estudios policiales. Es una titulación de dos años que equivale al primer ciclo de estudios universitarios españoles (CSU, 2001a).

La policía de Nueva Gales del Sur tiene máxima preferencia por candidatos mayores de 21 años, de manera que los jóvenes que se presentan para ser policías generalmente han acabado el bachillerato y han pasado dos o tres años estudiando o trabajando. Después optan por continuar la diplomatura de estudios policiales y, si consiguen entrar, pasan a ser alumnos de la Universidad Charles Sturt. Hacen un primer curso de tres semestres: dos de estudios a tiempo completo en el campus, y otro de prácticas en una comisaría, combinado con educación a distancia. Durante este primer curso, los candidatos son sólo alumnos de la universidad y, por lo general, no llevan uniforme. Los reclutas que ya tienen una licenciatura siguen solamente un semestre de prácticas en el primer año. También se ofrece un curso puente para las personas que no alcanzan el nivel necesario para entrar en el programa después de haber acabado el bachillerato.

Al terminar el primer curso, pueden presentarse a la selección como agentes provisionales, y en este momento ingresan formalmente en el cuerpo. En el segundo año ya están contratados por la policía, pero además siguen siendo alumnos universitarios y deben completar un año de estudios a distancia para poder convertirse en funcionarios permanentes. Ambos cursos combinan los temas operativos con asignaturas de sociología, psicología, derecho, comunicación y ética.

¿Qué pretende este nuevo sistema de formación? Sobre todo ha transformado el anterior planteamiento de formación estrictamente profesional en un programa de formación universitaria con un contenido más alto de reflexión, ha potenciado los estudios de ética y ha hecho mayor hincapié en la combinación de las responsabilidades de control y servicio. Además, se considera que mejora el proceso de transición de la formación anterior al servicio hacia el trabajo policial, ya que combina tres cursos previos (de preservicio y formación continua) para garantizar la mejor preparación desde el principio. También establece una base para la formación continua de los agentes y crea expectativas que después de entrar en servicio continuarán estudiando para completar una licenciatura en estudios policiales que ofrece la misma universidad, u otra cualquiera en el resto de universidades.

Otro factor clave ha sido el ahorro presupuestario que ha implicado para la policía de Nueva Gales del Sur. Antes, todo el coste de la formación de nuevos reclutas estaba a cargo de la policía. Ahora, en cambio, el sistema universitario asume la mayor parte del gasto del componente universitario de la formación y toda la gestión. La policía ofrece becas a los jóvenes que opten por estudiar la diplomatura, y su apoyo para el diseño curricular. Sin embargo, son la universidad y el sistema gubernamental de financiación de las universidades quienes asumen la máxima responsabilidad.

En sus diferentes ejes, las reformas del programa de formación de los reclutas

en Australia siguen una tendencia que comenzó hace ochenta años cuando el reformador de los Estados Unidos August Volimer reclutó a los primeros agentes universitarios en la ciudad de Berkley (Varricchio, 1998; Roberg *et al.*, 2000). Pese a todo, continúa siendo un programa polémico. Se cuestiona la capacidad de una universidad para formar a la policía y el valor de insistir en estándares académicos tan altos. Todavía hay un cierto recelo hacia los «universitarios» y hay un sector de la policía que dice que lo peor que le puede pasar a un policía es pararse a reflexionar en lugar de reaccionar (Murray, 2000). Argumentan que el único requisito para ser policía es tener disciplina y sentido práctico. Además, se teme que los agentes con estudios universitarios se sientan poco satisfechos con un trabajo que en muchos aspectos es rutinario, implica peligro, exige turnos de noche y les impone traslados de destino (Varricchio, 1998). Finalmente, hay otro sector que ve amenazado el ascenso si debe competir con jóvenes con más preparación académica.

Si se combinan los términos del debate con las afirmaciones sobre las ventajas antes mencionadas, se pueden resumir así las ventajas e inconvenientes:

Figura 1. *Ventajas e inconvenientes de la formación universitaria de reclutas*

Ventajas	Inconvenientes
<p>Los agentes con formación universitaria tienen tendencia a:</p> <ul style="list-style-type: none"> — comunicarse mejor con el público — recibir menos quejas del público — recibir mejores evaluaciones de sus superiores — ascender más deprisa — redactar mejores informes — tener más iniciativa — utilizar su discreción con mejor juicio — tener más tolerancia por la diversidad — tener menos problemas de disciplina — tener más motivación — ser menos autoritarios — ser más flexibles — ser menos cínicos — ser más éticos 	<p>Los agentes con formación universitaria tienen tendencia a:</p> <ul style="list-style-type: none"> — cuestionar órdenes — evitar turnos o destinaciones menos deseables — crear problemas «generacionales», si solamente los más jóvenes tienen formación universitaria — abandonar el cuerpo

Fuente: adaptado de Roberg (2000)

La innovación que han impulsado la policía de Nueva Gales del Sur y la Universidad Charles Sturt es una transformación radical que se había probado, aparentemente con éxito, en Canadá, Irlanda y en algunas jurisdicciones de los Estados Unidos. Pero también se apunta el fracaso de una iniciativa similar en

Queensland, otro Estado de Australia. Después de las recomendaciones de la Comisión Fitzgerald, se trasladó toda la formación de los nuevos reclutas a una universidad, pero este experimento duró solamente tres años antes de ser abandonado, ya que en una evaluación se vio claramente que el nuevo sistema no proporcionaba una formación práctica ni suficientemente académica. El nuevo híbrido fallaba porque no establecía la coordinación necesaria entre la universidad y la policía para asegurar la formación práctica, al tiempo que ofrecía una versión desleída de una diplomatura universitaria (Bradley, 1996; Taylor, 1996). En Nueva Gales del Sur se ha intentado evitar aquellos males manteniendo una alta participación tanto del sector policial como del universitario (Bradley, 1996).

Pero precisamente por el hecho de implicar tanto a la policía ha habido críticas del sector más reformista, que mantiene que los cambios actuales no han sido lo bastante profundos. Los programas de Charles Sturt continúan ubicados en lo que antes era la Escuela de Policía y comparten instalaciones con programas de formación interna de la policía. La presencia de muchos instructores y estudiantes uniformados crea un ambiente que sigue siendo el de una academia de policía y, generalmente, los profesores civiles son los «forasteros». Por tanto, no se ha cumplido la recomendación de la comisión Wood acerca de la integración de los reclutas en un ambiente universitario con alumnos de otras disciplinas. Además, advierten que los beneficios no duran demasiado y que la cultura policial presiona a los nuevos reclutas para que olviden todo lo que han aprendido (Longbottom y Van Kernbeek, 1999).

También se cuestiona el impacto en el mercado laboral y el reclutamiento. La subida del nivel educativo que se exige excluirá a muchos jóvenes que antes constituían una buena cantera de reclutas. Si hasta no hace mucho ser policía era una opción laboral para jóvenes sin estudios y una vía de promoción social de la clase trabajadora, ahora se teme que se convierta más bien en una profesión de la clase media y que, por tanto, cierre otra salida laboral para un sector importante de la sociedad al que pertenecen muchos miembros de las minorías étnicas. Los cuerpos que quieren exigir la formación universitaria a los nuevos reclutas deben vigilar que esto no tenga un impacto negativo en sus esfuerzos para aumentar el número de policías procedentes de minorías étnicas. Los «cursos puente» dirigidos a aquellos sectores suelen ser una pieza clave en el intento de asegurar el acceso al empleo en la policía (Roberg, 2000).

4.2 La formación continua

Una vez en servicio, los agentes tienen una amplia gama de cursos que deben completar para actualizar sus conocimientos y para prepararse para el ascenso a cargos más altos. Cada vez más, los cuerpos se limitan a ofrecer con sus medios únicamente la formación estricta en el ámbito del trabajo policial, y externalizan todo el resto a través de universidades y centros de formación profesional.

La definición de lo que se entiende estrictamente por formación en el ámbito policial cambia de jurisdicción a jurisdicción. Generalmente, los aspectos formativos relacionados con investigación de delitos y con procedimientos operativos

son los únicos que han quedado en manos de la policía, pero en algunas jurisdicciones se tienen que ofrecer otros apartados, como la gestión especializada de la policía. Asimismo, la formación teóricamente externa incide en campos especializados. A medida que cada vez más policías pasan al sector educativo (véase el comentario del apartado 4.3) los centros de formación externos a la policía adquieren más capacidad de formación sobre temas especializados. La Universidad Charles Sturt ofrece cursos de especialización sobre métodos de investigación a los que asisten policías junto con otros investigadores de otros departamentos gubernamentales y de empresas privadas.

De todas maneras, siempre se busca una manera de articular la formación interna con la externa. Todos los cuerpos han firmado convenios para que la mayoría de los cursos internos sean homologados para recibir créditos en titulaciones externas. Los policías completan los cursos internos y después «cambian» los créditos para poder completar una titulación homóloga.

Conviene observar que un porcentaje importante de los cursos de formación es a distancia. Dada la gran extensión geográfica del país, este tipo de educación tiene una larga tradición en Australia y siempre ha sido una modalidad respetada. Los programas de formación de la policía combinan el envío de materiales para el autoaprendizaje con períodos asistenciales cortos y con un sistema de apoyo al aprendizaje en el lugar de trabajo. Los distritos policiales normalmente tienen en plantilla educadores que se encargan de tutelar el aprendizaje de los agentes.

4.3 Los altos cargos

Si los nuevos sistemas de formación de los nuevos reclutas se pueden considerar como un intento de elevar el nivel cultural de la policía «empujando desde abajo», simultáneamente también se está intentando «estirar desde arriba». Todas las jurisdicciones de Australia han dejado bien claro que si un agente quiere llegar a ocupar un alto cargo en la policía del siglo XXI debe tener, además de los méritos profesionales, estudios de posgrado. La gestión del trabajo policial del nuevo milenio necesita tanto un buen conocimiento de las ciencias administrativas como capacidad analítica, curiosidad intelectual y conocimientos de los contextos sociales, políticos e históricos (Vickers, 2000). Además, si los jóvenes policías de calle tienen que ser universitarios, sus superiores también deben serlo.

Por tanto, se ofrecen varias titulaciones específicas para la policía a través de las universidades y se fomenta la participación en éstas o en otras titulaciones generales. El caso es que muchos policías optan por seguir cursos más generales, como el MBA, o de formación en campos útiles para el trabajo policial, pero no necesariamente restringidos a su trabajo, como la criminología y la psicología forense.

Un ejemplo de las titulaciones dirigidas a la policía es el programa de Gestión Pública y Políticas de la Escuela de Estudios Superiores de la Gestión y Dirección de la Policía de la Universidad Charles Sturt (CSU, 2001b). La Escuela se creó como resultado del acuerdo entre la Conferencia de jefes de Policía de Australasia y la Universidad Charles Sturt y se ubicó en el mismo campus que un centro de

formación de altos cargos, uno de los servicios comunes que se han comentado más arriba. Ofrece cuatro cursos de tercer ciclo a distancia: un certificado de posgrado, un diploma de posgrado, un máster y un doctorado.

Al mismo tiempo se están organizando programas internos de formación sobre alta dirección y liderazgo. Estos programas proporcionan cursos específicos para cada jurisdicción y garantizan que todos los altos cargos tengan alguna preparación en temas de gestión, tengan la formación que tengan. Pero sobre todo los cursos internos abren un camino hacia la formación externa universitaria, especialmente para los agentes que no tienen estudios universitarios previos.

Una de las dificultades que han tenido las jurisdicciones australianas al exigir la formación de posgrado a los altos cargos ha sido que la gran mayoría no tenían estudios formales. La mayoría entraron como jóvenes «cadetes» con el sistema anterior de reclutamiento y su única formación ha sido la vocacional interna. Pese a la amplia oferta interna, tanto en cursos de técnicas policiales como de formación para la promoción, muchos agentes no tenían la preparación necesaria para abordar con éxito los estudios universitarios. Por este motivo, muchos cursos internos tienen ahora contenidos más académicos que los anteriores y se ha animado a las universidades a aceptar la experiencia profesional como equivalente de una licenciatura a efectos de la admisión en cursos de posgrado. Los programas de Charles Sturt, por ejemplo, admiten agentes con un mínimo de ocho años de experiencia directiva en el certificado de posgrado, sin exigir ninguna licenciatura. Para poder continuar en el programa tienen que conseguir una nota media de bien en las cuatro asignaturas del certificado. Si no lo consiguen, se les anima a completar una licenciatura antes de continuar los estudios de posgrado.

Una de las polémicas sobre esta nueva formación la ha suscitado la cuestión de quién tendría que asumir los costes. Si tradicionalmente los agentes no han tenido que contribuir a esto, ya que todo se organizaba dentro del propio cuerpo, el nuevo criterio de exigirles formación externa ha provocado que ahora la tengan que sufragar de su bolsillo. En este sentido, la policía está impulsando la misma política de desarrollo de los recursos humanos que actualmente utilizan las empresas privadas y otros departamentos del sector público. De esta manera, los agentes no tienen que contribuir tanto a su formación como los trabajadores de otros sectores; en reconocimiento del interés público de la formación de la policía, el Gobierno ha mantenido subvenciones para cursos de posgrado que había recortado en otros sectores laborales, y los propios cuerpos de policía tienen también sistemas de becas. Pese a todo, la mayoría de los altos cargos deben asumir ahora una parte del coste de su formación en un grado que habría sido impensable hasta hace poco.

Aunque hay consenso a la hora de afirmar que la mejora del nivel de formación ha repercutido positivamente en las capacidades directivas, también es cierto que ha provocado una consecuencia negativa: un gran número de agentes que una vez formados se dan cuenta de que la combinación de su experiencia policial con los estudios universitarios les abre un amplio abanico de oportunidades laborales. Así pues, se ha alcanzado el objetivo de conseguir que los agentes sean polivalentes y se puedan equiparar en formación a los civiles, pero con el coste de

proporcionarles los medios para trasladar su formación y experiencia a otros mercados laborales.

Si tradicionalmente un agente pasaba toda su vida laboral en el cuerpo, actualmente hay un flujo constante de agentes bien formados que encuentran ofertas más lucrativas en el sector privado. Esto se ha compensado hasta cierto punto con las nuevas oportunidades de entradas laterales, como las de funcionarios civiles de los cuerpos, pero hay muchos más agentes de alto nivel que dejan el cuerpo que civiles que entren en él. Y, además, los civiles no aportan experiencia profesional en seguridad. Una consecuencia de esto es que los policías quieren cada vez más cualificaciones genéricas y polivalentes que también tengan valor en el mercado laboral externo al sector policial en lugar de titulaciones que lleven la etiqueta de la policía.

Una parte de la pérdida de agentes formados es la que deriva hacia el sector educativo. Con el aumento de la formación de la policía a través de universidades y otros centros de formación, se ha creado un nuevo mercado laboral de profesores con experiencia previa en seguridad ciudadana. Como el sector universitario exige titulaciones de tercer ciclo y todavía hay pocos agentes que los hayan completado, actualmente hay una cierta escasez de candidatos para plazas de profesor en campos relacionados con la policía.

5. NUEVAS TENDENCIAS EN LA FORMACIÓN

Además de comentar las reformas desde la perspectiva de las diferentes franjas de oficiales, es importante destacar dos corrientes transversales que son clave para entender la actualidad formativa de la policía australiana.

5.1 La formación por habilidades y competencias

Además de la formación por titulaciones, se está desarrollando otra por habilidades y competencias profesionales, siguiendo una tendencia general en la evolución de la formación y la capacitación de todas las profesiones en Australia.

En Australia se da un proceso muy extendido que consiste en definir las habilidades y los conocimientos necesarios para cumplir las funciones de un lugar de trabajo y sus estándares de ejecución. Se hace a partir de un análisis detallado del lugar en cuestión. Desde 1994 hay una Entidad Nacional de Capacitación³ (ANTA, 2001) y una serie de consejos asesores sobre la capacitación para cada oficio que se encargan del análisis de los puestos de trabajo, de la determinación de las habilidades y los conocimientos necesarios para estos puestos y del diseño de cursos de formación para responder a las necesidades de formación.

La definición de las habilidades para cada oficio y de la formación necesaria para preparar personas para ejercerlo empezó en los sectores industriales y en los trabajos

3. En inglés: Australia National Training Authority.

no cualificados, pero se ha extendido también al sector de los servicios y a los trabajos cualificados. El objetivo es facilitar la provisión de formación muy específica y, así, asegurar que empresas e industrias tengan personal cualificado para cada puesto.

El oficio de la seguridad ciudadana ha ido un poco a la zaga de esta tendencia, pero en la actualidad también se está analizando el trabajo policial y se diseñan programas de formación para responder a las necesidades de cada puesto. El Consejo Asesor sobre la Capacitación para la Seguridad Pública⁴ (PSITAB, 2001) y el Consejo Asesor de los Estándares de la Formación de la Policía⁵ (APESC, 2001) han analizado unas ochenta áreas de habilidades y las han agrupado en 23 cursos de formación que cubren casi toda la gama del trabajo policial.⁶ La figura 2 indica las habilidades que componen dos unidades de un curso sobre la gestión de la policía y el liderazgo.

Figura 2. Contenido de un programa de formación para la gestión de la policía

Unidad	Habilidades
Habilidades de base	Liderar, gestionar y desarrollar los equipos de trabajo Dirigir reuniones Fomentar las buenas relaciones en el trabajo Gestionar el rendimiento Gestionar las actuaciones Gestionar el riesgo Gestionar los recursos financieros Gestionar los recursos físicos Planificar y desarrollar estrategias de apoyo a los objetivos institucionales
Habilidades de liderazgo	Capacidad de liderazgo Facilitar la formación de los empleados Gestionar el entorno institucional Marketing Facilitar la prevención de los accidentes laborales Gestionar los proyectos Facilitar el cambio Contribuir a la elaboración de políticas institucionales

Fuente: PSITAB, 2001

4. En inglés: Public Safety Industry Training Advisory Board.

5. En inglés: Australasian Police Education Standards Council.

6. Hay más información sobre las habilidades y los competencias identificadas y sobre los cursos de formación en las páginas web del Public Safety Industry Training Advisory Board (PSITAB, 2001).

El desarrollo de este trabajo sobre las habilidades policiales permite a los centros de formación de nuevos reclutas, de formación continua y de altos cargos valorar mejor si sus cursos incluyen todas las habilidades para las que se forma a los destinatarios. Este trabajo se encuentra todavía en una fase inicial —la mayoría de las habilidades no se definieron hasta mediados de 2000 y todavía no se han hecho demasiadas evaluaciones de los cursos existentes. Así pues, queda por ver el impacto real y completo que tendrá en la formación de la policía.

Asimismo, hay un sector que recela del hincapié que se está haciendo en habilidades tan específicas y que afirma que fomenta una formación muy rígida que parece consistir más bien en proporcionar «manuales del usuario» que en desarrollar capacidades innovadoras y reflexivas de los agentes. Este sector crítico señala que esto se debe principalmente al carácter rígido de la formación de la policía, que también han criticado las comisiones de investigación.

5.2 Los centros de evaluación y selección

Si tradicionalmente la selección de altos cargos de la policía se hacía por años de servicio prestados y por exámenes internos similares a las oposiciones del sistema español, abiertos únicamente a grupos reducidos de candidatos, ahora todas las promociones se hacen mediante concursos de méritos. Estos concursos están abiertos a todos los agentes que crean que tienen capacidad para ejercer un alto cargo, y la selección no se hace por medio de un examen tradicional, sino que se basa en un proceso multifacético de pruebas, entrevistas e informes.

Una parte integral del proceso de selección por méritos son los centros de evaluación y selección. Son procesos de evaluación de las capacidades de los trabajadores mediante una serie de pruebas que intentan recrear situaciones reales a las que los candidatos se tendrán que enfrentar en sus nuevas tareas. Las pruebas pueden ser psicodramas, resolución de problemas en forma de estudios de casos, simulaciones de situaciones reales, redacción de cartas e informes, presentación de ponencias, discusiones sobre temas de importancia para la policía y tests psicométricos (O'Leary, 2001). Las pruebas suelen durar uno o dos días y normalmente un equipo de evaluadores formados en estas técnicas se encarga de la evaluación. Los resultados de las pruebas pasan posteriormente a formar parte de un proceso de selección más amplio.

Algunos estudios sobre el uso de los centros de evaluación y de selección en los Estados Unidos demuestran que son una buena manera de seleccionar altos cargos (Eisenberg, 2001). Sin embargo, también han sido criticados por tener demasiado peso en el proceso de selección y de aportar poco al desarrollo profesional de los agentes. En respuesta a las críticas, el uso de los centros ha ido evolucionando. Por una parte, tienen menos peso en los procesos de selección y otros elementos como las entrevistas, un informe escrito del candidato sobre sus éxitos profesionales, el haber completado estudios externos, así como informes de superiores, han pasado a tener más importancia. Por otra parte, los centros están adquiriendo un carácter más formativo y se está facili-

tando más información a los candidatos antes de las pruebas para darles la oportunidad de prepararse mejor, y también mucha más información sobre los resultados.

Aunque en teoría estos centros son procesos ajenos a los procesos de capacitación por habilidades, es evidente que surgen de la misma preocupación por entender bien cuáles son las habilidades y los conocimientos que exige un cargo y por saber cómo se puede formar y seleccionar a las personas más aptas. Las pruebas de los centros están pensadas para simular tareas reales y, dado que la formación por habilidades pretende capacitar personas para estas mismas tareas, se observa un proceso de convergencia entre las pruebas finales de la formación y las pruebas de los centros.

6. CONCLUSIONES

La profesión de policía en Australia ha cambiado mucho en las últimas décadas: los cuerpos de policía ya no funcionan en un régimen casi militar, sino con los mismos sistemas de dirección y control que cualquier otra organización moderna; se hace mucho más hincapié en la prevención de delitos, en la resolución de problemas y en la colaboración con los ciudadanos, y han tenido que responder a unas necesidades sociales cada vez más diversas. Para responder a estas nuevas necesidades, se requieren agentes que puedan cumplir funciones más completas con flexibilidad e innovación.

La formación tradicional de la policía no preparaba a los agentes para el trabajo en la sociedad contemporánea, de manera que los cuerpos de policía de Australia han llevado a cabo una reforma a fondo de la formación en todos los niveles. Como consecuencia, el perfil estándar de un agente en el año 2001 es el de un diplomado o licenciado universitario que combina la formación técnica adquirida y una sólida base de estudios académicos. Sus superiores tienen generalmente alguna titulación de posgrado.

Todavía queda por ver el impacto a largo plazo de este aumento de los niveles de formación de la policía. La expectativa es que los cuerpos de policía australianos deben estar bien gestionados, con un alto nivel de aceptación por parte de los ciudadanos, un alto grado de integración y de entendimiento con los sectores gubernamentales y empresariales y, lo que es más importante, con buenos resultados de la lucha contra la delincuencia. La reforma de la formación no puede garantizar que se consiga todo esto, pero sin duda debe ser una de las bases de la modernización de la policía australiana.

BIBLIOGRAFÍA

- ANTA (Australian National Training Authority) (2001). Web: <http://www.anta.gov.au/>.
APESC (Australasian Police Education Standards Council) (2001). Web: <http://www.apesc.org.au/>.

- BRADLEY, David. «Contemporary Police Education in Australia». En: CHAPPELL, Duncan; WILSON, Paul. *Australia Policing: Contemporary Issues*. Sidney: Butterworths, 1996.
- CSU (Charles Sturt University) (2001a). Web de las carreras de policía: <http://www.csu.edu.au/student/police/>.
- CSU (Charles Sturt University) (2001b). Web de la Graduate School of Police Management Faculty: <http://www.csu.edu.au/faculty/agspm>.
- DALTON, Vicki. *Police Shootings 1990-97*. Australian Institute of Criminology, Trends & Issues in Crime and Criminal Justice Series, n.º 89, 1998. Disponible en: <http://www.aic.gov.au/publications/tandi/tandi89.html>.
- EISENBERG, Terry. «Identifying Future Police Leaders: Assessment Centres as Predictors of Career Progression». *Police Chief*, febrero de 2001.
- FITZGERALD GE (Chairman). *Report of a Commission of Inquiry Pursuant to Orders of Council*. Brisbane: Queensland Government Printer, 1989.
- HMIC (Her Majesty's Inspectorate of Constabulary). *Managing Learning: A Study of Police Training*. Londres: Home Office Communication Directorate, 1999. Disponible en: <http://www.homeoffice.gov.uk/hmic/hmic.htm>.
- LONGBOTTOM, Fay; VAN KERNBEEK, Janette. «Can Reform of the Police Service be Achieved Through Tertiary Education?». *Current Issues in Criminal Justice*. 10 (3), 1999, p. 273-289.
- MURRAY, John. «Convenient myths about higher education in policing». *Platypus*, 69, 2000, p. 9-11/37-39.
- O'LEARY, Lawrence. «Measuring Leadership Skills: A Survey of Law Enforcement Assessment Centers in the US». *Police Chief*, febrero de 2001.
- POLICE REVIEW. «New Recruits Should Get A Grant And Go To University Before Becoming Officers», 26 de mayo de 2000.
- PSITAB (Public Safety Industry Training Advisory Board) (2001). Web: <http://www.psitab.org.au/>.
- RCIADIC (Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody). *Report of the Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody, Council for Aboriginal Reconciliation*, 1991. Disponible en: <http://www.austlii.edu.au/au/special/rsjproject/rsjlibrary/rciadic/>.
- ROBERG, Roy; CRANK, John; KUYKENDALL, Jack. *Police and Society*. Los Angeles: Roxbury Publishing, 2000.
- TAYLOR, Lloyd (1996). «Putting Professionalism into Policing». *Police News*, agosto 1996.
- VICKERS, Margaret. «Australia Police Management Education And Research: A Comment From "Outside The Cave"». *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*. 23 (4), 2000, p. 506-524.
- WOOD, Justice James (Chairman). *Final Report of the Royal Commission into the NSW Police Service*, 1997. Disponible en: <http://www.premiers.nsw.gov.au/pubs.htm>. (En <http://www.pasa.asn.au/nswrc2.htm> hay disponible un resumen de las recomendaciones.)
- VARRICCHIO, Domenick. «Continuing Education: Expanding Opportunities for Officers». *FBI Law Enforcement Bulletin*, abril de 1998.

DOCUMENTOS

La violencia doméstica y el hombre maltratador: estrategias de actuación en Europa y en Cataluña

SÍLVIA PLANET I ROBLES

Técnica en investigación de la Escuela de Policía de Cataluña

FRANCESCA PÉREZ I BRAVO

Cabo del Cuerpo de *Mossos d'Esquadra*

189

1. ESTRATEGIAS DE ACTUACIÓN EN EUROPA CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA Y EL HOMBRE MALTRATADOR

1.1 Introducción

Entre los días 25 y 27 de abril de 2001, se celebró en Utrecht (Países Bajos) un Congreso europeo sobre cómo tratar a los agresores en el ámbito familiar, bajo el título, «Detener la violencia doméstica, deteniendo al hombre maltratador».

En este Congreso, organizado por la policía holandesa de la región de Utrecht, participaron como conferenciantes representantes del Reino Unido (Northumbria Probation Service), Eslovenia (Women's Counselling Service), Austria (Domestic Abuse Intervention Project Vienna), Suecia (Manscentrum, Crisis Center for Males), Países Bajos (Politie i Forensic Policlinic De Waag) y Cataluña (Escuela de Policía de Cataluña y Mossos d'Esquadra). El objetivo principal del Congreso era la investigación de las mejores acciones en materia de lucha contra la violencia doméstica, desde la perspectiva de los profesionales que trabajan en diferentes sectores implicados en esta problemática, a fin de obtener información e intercambiar conocimientos de metodologías prácticas en este ámbito en Europa, relacionadas principalmente con la asistencia y el tratamiento del hombre maltratador desde diferentes perspectivas. La relación del perfil de los profesionales y los contenidos que se trataron se exponen brevemente en el siguiente apartado. Por otra parte, los asistentes al Congreso eran también profesionales que trabajaban en el ámbito de la violencia doméstica, la mayoría de los Países Bajos (de diferentes regiones), pero también había asistentes de Bélgica.

1.2 Síntesis de las exposiciones de los ponentes y perspectivas de los diferentes países

El Departamento de Trabajadores Sociales de la Policía de Utrecht —organizador del Congreso— trabaja generalmente con los agresores y las víctimas de violencia doméstica. En esta labor colaboran con De Waag la policlínica del doctor Henri van der Hoevenkliniek en Utrecht, que de hecho es un instituto de psiquiatría forense donde la policía de Utrecht deriva a los hombres maltratadores desde el momento en que tienen conocimiento de que ha habido un episodio de violencia doméstica. De esta manera, cuando los policías reciben una denuncia de maltrato lo ponen en conocimiento de uno de los cuatro asistentes sociales que trabajan para la policía, según el distrito de Utrecht donde hayan sucedido los hechos, y mantienen una entrevista con el hombre agresor en las mismas dependencias policiales, normalmente cuando se le cita a declarar.

Durante la entrevista, le entregan un folleto informativo sobre las consecuencias jurídicas que puede comportar su conducta agresiva y se le ofrece la posibilidad de darle apoyo, tratamiento y asistencia en un centro especializado. Si el hombre se niega a asistir al centro, la denuncia o el proceso iniciado por malos tratos continúa su curso habitual. En cambio, si el hombre se aviene a someterse a tratamiento, entonces la policía añade al atestado un informe favorable sobre el comportamiento del hombre agresor y su voluntad de no reincidir. Periódicamente, el centro emite un informe facultativo sobre la evolución del hombre y éste se adjunta también al expediente judicial. El juez, según los casos concretos y las circunstancias, lo tendrá en consideración a efectos de la resolución judicial.¹

Los profesionales de los Países Bajos destacaron dos aspectos esenciales del tratamiento del hombre agresor: en primer lugar, que si el hombre agresor tenía problemas con las drogas o el alcohol, también se tenía que someter a tratamiento por estos conceptos; en segundo lugar, que los resultados son mucho más positivos en este tipo de tratamiento cuando la mujer recibe asistencia y tratamiento en el mismo centro. De esta manera se obtiene mucha más información desde los dos puntos de vista (el del hombre y el de la mujer) y el tratamiento es más efectivo para ambos, según expusieron con una relación de datos estadísticos resultantes de su trabajo. Si no es posible llevar a cabo el tratamiento en el mismo centro, entonces se trabaja en cooperación con otros centros de asistencia a la mujer.

En este mismo sentido, hay que destacar la intervención del participante de Suecia, que trabaja en este ámbito como asesor y terapeuta en el Centro Terapéutico de Crisis para Hombres de Estocolmo. Este centro se creó en 1988 y desde sus orígenes ha tratado la cuestión de la violencia doméstica como un problema de los hombres.² Pese a ello, el tratamiento del varón no se hace sólo en relación con los actos de agresividad dentro del ámbito familiar, sino que trata

1. Por ejemplo, a efectos de la proporcionalidad de la pena o bien como pena sustitutiva.

2. Para conocer más ampliamente la experiencia y las variedades de tratamientos terapéuticos que ofrecen a los hombres agresores en el Manscentrum de Estocolmo, véase su obra: Eliason, P.E. *Men, women and violence. Understanding and changing violent behavior*. Ed. Carlssons, 2001.

todo tipo de comportamientos agresivos, es decir, ya sea con extraños, en la calle, en locales públicos, etc. Su objetivo es proporcionar apoyo, asesoramiento y terapia a los hombres y trabajar juntos para mejorar la cooperación y la comprensión entre los hombres y las mujeres, pero también evitar conductas violentas en general. Pese a todo, a diferencia de los Países Bajos y del Reino Unido,³ las mujeres no reciben asistencia en el mismo centro que los hombres (aunque no siempre es así), sino que hay otros centros que hacen tratamiento específicamente para mujeres.

Es significativo que, hasta la fecha, hayan recibido ayuda y asesoramiento en este centro de Estocolmo cerca de ocho mil hombres. La estancia en este centro es, normalmente, de entre tres y seis sesiones de un día de duración, que son suficientes para que éstos modifiquen su conducta. Si se considera necesario que el hombre siga un tratamiento más prolongado, entonces se le deriva a otro centro donde hacen tratamientos a largo plazo. Este centro de tratamiento sólo interviene cuando es el hombre el que pide ayuda; después de una primera entrevista se trata de descubrir cuál es el origen de su comportamiento agresivo, encontrar la mejor manera de afrontarlo y detener sus conductas violentas. Otra característica importante es el hecho de que en el centro de Estocolmo el hombre reconoce que necesita ayuda y que es violento, en cambio en la intervención de la policía de Utrecht, mientras el hombre no reconozca su comportamiento violento, se le considera como un presunto agresor. La información de los hombres que visitan el centro de tratamiento de Estocolmo es confidencial y ésta es una condición esencial que todos los participantes reconocieron como necesaria en sus respectivos centros, instituciones u organismos.

La exposición de las representantes del Northumbria Probation Service del Reino Unido se centró en el tratamiento que recibe el hombre maltratador en las instituciones judiciales. De esta manera, intervienen cuando el hombre ya ha sido condenado, pero para someterse al Programa de tratamiento de hombres agresores debe reconocer su comportamiento violento y debe querer cambiarlo: ésta es la condición que le impone el tribunal para darle la libertad condicional. También informan a la pareja de los recursos sociales de que dispone y del programa de tratamiento que está siguiendo el varón.

Las ponentes de Eslovenia pertenecían al Servicio de Asesoramiento para Mujeres. Se trata de una organización que tiene por objetivo aconsejar, dar información y apoyo psicológico a las mujeres víctimas de violencia doméstica; también se ofrecen para asistirles en todos los trámites que tengan que hacer a las diferentes instituciones, a la policía, a los juzgados, etc. Su tarea se centra principalmente en la mujer víctima de malos tratos, porque en su país no hay ningún programa que haga referencia al tratamiento del varón agresor.

La presentación de la representante de Austria se centró en la exposición de la ley de Protección de la Violencia en el Hogar, que entró en vigor el 1 de mayo de 1997 y que se modificó en enero de 2000 para una mejor aplicación. Esta ley, entre otros extremos, regula como medida de prevención la posibilidad de que la

3. Nos referimos siempre al Northumbria Probation Service y a su programa Divert.

policía expulse al maltratador del domicilio conyugal.⁴ Esta medida implica la prohibición de acercarse al domicilio como mínimo durante diez días prorrogables. Mientras esté en vigor la medida, la aproximación del agresor al domicilio comporta la comisión de una infracción administrativa, incluso en el caso de que la mujer lo consienta. Si se incumple la orden por segunda vez, el agresor puede ser detenido. La orden de expulsión la puede ordenar el juez inmediatamente y, si es necesario, la policía puede acordarla de oficio, ya sea en el momento de interponer la denuncia o en el de su intervención. En estos casos, según la ley, la policía puede facilitar la información relativa a los malos tratos a los centros de intervención, tratamiento, apoyo y asesoramiento de las víctimas para que se pongan en contacto con las personas que hayan sufrido el episodio de violencia. También hay centros donde el maltratador puede someterse a tratamiento para los comportamientos violentos. La medida cautelar protege a todos los miembros de la familia que convivan en el mismo domicilio o que hayan convivido en los últimos tres meses. El concepto de familia se entiende en un sentido amplio, y por lo tanto incluye a parejas de hecho, hijos, hijos adoptivos, abuelos, etc. La presentación de la innovación legislativa en Austria tuvo una aceptación muy favorable entre el resto de asistentes al Congreso y se consideró que establecía unas líneas de actuación muy interesantes para combatir de forma inmediata los episodios de violencia doméstica. En este sentido, las representantes de Cataluña facilitaron información relativa al Proyecto de ley de prevención de la violencia en el hogar y en las relaciones de pareja,⁵ cuyos contenidos esenciales coinciden con lo que expuso la ponente de Austria.

1.3 Conclusiones del Congreso

La violencia doméstica es un fenómeno presente en el ámbito internacional sobre el cual hay que actuar de forma transversal desde los diferentes operadores jurídicos, sociales y políticos para combatir esta forma de delincuencia. De hecho, en Europa se han incrementado las políticas públicas para hacer frente a este problema, mediante la dotación de instrumentos y recursos para ofrecer más apoyo a las víctimas y con la mejora en la prestación de los servicios públicos sobre esta materia. Concretamente la colaboración entre servicios sociales, justicia y policía se consideró como uno de los factores esenciales en la lucha contra la violencia doméstica.

Nadie dudó de que es preciso continuar trabajando con las víctimas de malos tratos en el ámbito del hogar, pero también se consideró necesario incidir y desarrollar las líneas de trabajo en relación con el hombre agresor y las posibilidades

4. Las fuerzas y los cuerpos de seguridad confiscarán las llaves del domicilio a la persona que ha cometido el acto de violencia, quien tendrá que facilitar su nuevo domicilio para recibir las notificaciones.

5. Esta iniciativa se admitió a trámite en la Mesa del Parlamento de Cataluña con fecha 31 de enero de 2001, y posteriormente se dejó en suspenso en beneficio de la ponencia que se nombró en el seno de la Comisión de Justicia, Derecho y Seguridad Ciudadana para elaborar, mediante la iniciativa legislativa del conjunto de los grupos parlamentarios, la Proposición de ley de prevención de la violencia de género (BOPC n.º 173, de 17 de abril de 2001 y n.º 178, de 30 de abril).

de ofrecerle el tratamiento adecuado, con el objetivo de erradicar las conductas agresivas.

Sobre este punto, todos los países participantes (excepto Eslovenia) presentaron programas para varones maltratadores. Finalmente, se concluyó que la participación de la policía es esencial en estos casos para derivarlos adecuadamente a los organismos que trabajan con hombres agresivos, para evitar una segunda victimización y para mejorar la calidad de la atención y de la asistencia que se presta a las víctimas.

2. ESTRATEGIAS DE ACTUACIÓN EN CATALUÑA (I). ALGUNOS FACTORES QUE INCIDEN EN EL TRATAMIENTO POLICIAL DE LA VIOLENCIA DOMÉSTICA

193

2.1 La policía y la asistencia al ciudadano

Las funciones policiales han estado centradas tradicionalmente en la represión y la prevención, pero actualmente se puede hablar de una tercera función asistencial que se caracteriza, en general, por el apoyo y la ayuda a las personas en casos diversos. Ante cualquier tipo de conflicto o problema que pueda tener una persona, se observa cómo cada vez más es la sociedad quien requiere a la policía para que intervenga; así, la demanda de la sociedad a la policía se va incrementando «sin límites». En cierta manera se puede decir que el policía se ha convertido en un «asistente» del ciudadano, el cual, ante un problema, le pide soluciones que incluso pueden no tener nada que ver con las labores policiales, pero pese a todo el policía puede decirle al ciudadano qué puede hacer en estos casos, dónde puede recibir la información que necesita y hacer la derivación a servicios sociales u otras instituciones, organismos o profesionales que puedan ayudar a las personas a resolver su problema. Esta labor asistencial, para la que se requiere al policía cada vez con más frecuencia, ¿debe tener límites? Y, en caso afirmativo, ¿cuáles son los límites de la intervención asistencial del policía? Esta cuestión nos llevaría a hablar de un modelo policial como el holandés, en el cual han creado la figura del *social worker*, que puede ser o no policía, pero que tiene encomendadas funciones únicamente asistenciales en relación con un ámbito determinado, como, por ejemplo, la violencia doméstica, menores, inmigración, etc.

Lo que sí podemos afirmar es que el policía no se ha de limitar al estricto cumplimiento de lo que establecen las leyes, sino que, además, ha de dar respuesta a las muchas demandas que formula la propia sociedad. Esto no quiere decir que el policía sea la solución a todos los males de una sociedad o que sea el único referente donde el ciudadano pueda encontrar asistencia o apoyo, sino que el policía es a menudo el primer receptor de la demanda de los ciudadanos. Por tanto, hay una primera intervención policial de «constatación» de una determinada situación conflictiva y, a continuación, habrá que gestionar en cada caso la derivación pertinente o determinar cuál es la actuación policial que corresponda.

2.2 La actuación policial y su incidencia en la evolución del fenómeno de la violencia doméstica

Cuando hablamos de la violencia doméstica, nos referimos a un fenómeno que ha suscitado un interés y una sensibilización especiales en la última década, pero que, por desgracia, existe desde hace mucho tiempo. No obstante, si observamos con detalle cómo ha evolucionado este fenómeno, podemos percibir cómo se han ido sucediendo una serie de etapas.

Una primera etapa, que podríamos llamar de *silencio*, en la cual la denuncia de un maltrato o una agresión en el ámbito familiar era un caso excepcional. Se trataba de comportamientos que no traspasaban el umbral del domicilio. Esta situación se veía favorecida en cierta manera por el contenido de algunos preceptos legales, así como por el hecho de tratarse de una circunstancia socialmente aceptada por la asunción y la imposición del papel subordinado de la mujer en la sociedad.⁶

Una segunda etapa en la cual, gracias al reconocimiento social de la existencia de numerosos casos de malos tratos, a las políticas públicas de rechazo de estas conductas, el apoyo a las víctimas y a las medidas civiles y penales adoptadas para hacer frente a este tipo de comportamientos, se registra un *crecimiento exorbitante de las denuncias* por estos tipos de malos tratos. Esto quiere decir que no es que haya más agresiones, sino que las que se habían sufrido en silencio y con amarga resignación empiezan a ver la luz a través de las denuncias; en definitiva, las mujeres se atreven a denunciar a sus maltratadores.⁷

Una tercera etapa consistiría en la concienciación social de que es preciso tomar medidas, pero no sólo cuando se ha producido la agresión, para paliar sus efectos, sino con carácter previo, es decir, se intenta potenciar toda una serie de *acciones de prevención* a fin de que estas conductas no lleguen a pasar.

Finalmente, una cuarta etapa se centraría no ya en la víctima de los malos tratos sino en la figura del *agresor*. Se parte de la base de que el varón es el problema y que, aunque se actúe para proteger a la mujer y para prevenir nuevos maltratos, el hombre es quien lleva a cabo la conducta rechazable socialmente. Es en este momento cuando se plantea que también hay que actuar sobre él, incluso antes de que haya una sentencia condenatoria y que convendría adoptar medidas consistentes en participar en programas formativos, de educación sexual, tratamiento del agresor y otros similares. Un ejemplo claro de la necesidad de actuar

6. Por ejemplo, la referencia del artículo 104 de la Ley de enjuiciamiento criminal sobre las faltas consistentes en desobediencia de las mujeres hacia sus maridos, nos da una idea aproximada de la sumisión *ope legis* de la mujer en relación con su marido y de las consecuencias sociales y jurídicas de esta regulación. Esta referencia fue derogada expresamente por la Ley orgánica 14/1999, de 9 de junio, aunque evidentemente, desde la Constitución de 1978 no es aplicable, entre otras razones, por el principio de igualdad que consagra el artículo 14 de la norma fundamental.

7. La duración de la violencia familiar acostumbra a ser superior a cinco y diez años, y muy a menudo se inicia durante el primer año de relaciones con la pareja o de matrimonio, según un estudio sobre el hombre maltratador: Sarasua, B.; Zubizarreta, I.; Echeburúa, E.; Corral, P. «Perfil psicológico del maltratador a la mujer en el hogar». En: Echeburúa, E. (ed.) *Personalidades violentas*. Madrid: Pirámide, 1994.

sobre el agresor es el hecho de que con frecuencia un hombre agrede a su mujer, ésta lo denuncia, se separa, etc. y, al cabo de un tiempo, el hombre se relaciona con otra mujer con quien se repiten los episodios de violencia.

Uno de los factores que ha incidido especialmente en la segunda etapa, en la de la ruptura del silencio y el incremento de las denuncias, ha sido precisamente la policía. La asistencia, el apoyo y la confianza en la policía son factores que han contribuido a que la mujer quisiera denunciar y, sobre todo, que posteriormente no retirase la denuncia. Entre otras actividades, las organizaciones policiales empezaron a hacer entrevistas individualizadas y charlas con mujeres que habían sufrido malos tratos físicos de los que había constancia de lesiones «objetivadas», a fin de dar a conocer los recursos de que disponen para hacer frente a esta situación. También es cierto que hay otros factores que han incidido en la voluntad de las mujeres de denunciar, principalmente por el cambio del papel de la mujer en la sociedad, el reconocimiento constitucional del principio de igualdad de los hombres y las mujeres, así como su integración en diferentes ámbitos sociales, como el mercado laboral, etc. Otros factores que también han contribuido a que la mujer decidiera denunciar son: la mejora de la legislación en materia de malos tratos, el dotar a las instituciones de recursos para que se pueda hacer efectivo el cumplimiento de las medidas de carácter civil y penal para proteger a la mujer, el teléfono de urgencia contra la violencia doméstica y, sobre todo, la especial sensibilización sobre este tema por parte de políticos, juristas, médicos, periodistas, profesionales de servicios sociales y asociaciones de mujeres, que se traducen en numerosas iniciativas de carácter social pero que tienen como objetivo la lucha contra la violencia en el ámbito del hogar. Evidentemente, cuando hablamos de la violencia en el ámbito del hogar, las víctimas también pueden ser los hijos, las personas de edad avanzada y el hombre, aunque en la mayoría de los casos, la víctima es la mujer y por este motivo es el objeto principal de este estudio.

Concretamente y en relación con el cuerpo de *Mossos d'Esquadra*, hay tres factores que han incidido de forma destacada en cuanto al incremento de denuncias relacionadas con la violencia doméstica. En primer lugar, a finales del año 2000, se introdujo una modificación relativa a la recogida de los datos en las diligencias, que consistió en hacer constar en la carátula del atestado que el tipo penal (agresión, lesiones, injurias, amenazas, agresión sexual, etc.) está relacionado con el ámbito del hogar, mediante la grafía; por ejemplo, si se trata de una amenaza del marido a la mujer, se ha de hacer constar en la carátula del atestado como «instruido por un presunto delito o falta de *violencia doméstica / amenazas*». De esta manera, además del tipo penal concreto, se pueden contabilizar las diversas formas de aparición de los malos tratos en el hogar. Con esta fórmula también tiene conocimiento de ello el fiscal encargado de los procesos penales instruidos por violencia doméstica.

En segundo lugar, con la mejora del sistema informático del cuerpo de *Mossos d'Esquadra*, se puede centralizar la recepción de denuncias en cada una de las regiones policiales, de manera que se puede conocer en todo momento el número de denuncias que se han interpuesto por violencia doméstica, tipo de maltrato, datos del maltratador, de la víctima o víctimas, si hay comunicado médico, medidas cautelares que se han tomado, la reincidencia del presunto agresor, etc.

Finalmente, un tercer factor que también ha influido en el incremento real de las denuncias sería la difusión de la labor policial en relación con la violencia doméstica en los colectivos de inmigrantes, asociaciones de mujeres y otras instituciones que trabajan en este ámbito.

En el cuadro siguiente se expone el número de denuncias por malos tratos en el ámbito del hogar recibidas por el cuerpo de *Mossos d'Esquadra* entre los años 1999 y 2001 en las regiones policiales de Gerona, Poniente (Lérida) y Pirineo Occidental (Seo de Urgel).

	1999	2000	2001 ⁸
Gerona	621	724	811
Lérida	92 ⁹	531	262
Seo de Urgel	61	65	113

En cuanto a las reincidencias, hay que destacar los datos registrados por el cuerpo de *Mossos d'Esquadra*: en la Región Policial de Gerona, en 2000, de 625 víctimas, 99 presentaron más de una denuncia por malos tratos; en 2001,¹⁰ de 635 víctimas, 158. En la Región Policial del Pirineo Occidental, en 2000, de 72 víctimas, 22; en 2001, de 91 víctimas, 18. En la Región Policial de Poniente, en 2000, de 401 víctimas, 103, mientras que en 2001, de 257 víctimas, 52.

El acercamiento del policía a determinados sectores o ámbitos sociales ha sido uno de los elementos clave para combatir la violencia doméstica y conseguir evitar, mediante una intervención proporcional y adecuada, una segunda victimización y, en determinados casos, consecuencias irreversibles. En este sentido, la prevención se convierte también en uno de los centros sobre los que debe girar la actividad policial: hay que prevenir la reincidencia, pero también hay que intentar evitar las primeras conductas agresivas y violentas. En este contexto, la educación escolar adquiere una relevancia especial. Es necesario acercarse a los jóvenes y a los niños a través de charlas para averiguar si se encuentran en un grupo de riesgo, si están sufriendo malos tratos, o por si son testigos de malos tratos en su casa. Hay que darles las pautas de conducta y la formación necesaria para rechazar estos comportamientos violentos y para que ellos no se conviertan en «reproductores» de estas conductas en el futuro.

8. Los datos relativos al año 2001 comprenden el período de los meses de enero a septiembre (incluido este último).

9. Este dato sólo comprende los meses de noviembre y diciembre coincidiendo con el despliegue en este territorio de los *Mossos d'Esquadra*.

10. Los datos relativos al año 2001 comprenden el período de los meses de enero a septiembre (incluido este último).

2.3 Formación policial sobre violencia doméstica en la Escuela de Policía de Cataluña

La Escuela de Policía de Cataluña, consciente de la necesidad de formar en este ámbito a los policías de Cataluña, lleva a cabo toda una serie de actividades relacionadas con la violencia doméstica, con el objetivo de informar, sensibilizar, concienciar, dotar de recursos al policía para que pueda evitar una segunda victimización y crear un espacio de debate y reflexión permanente sobre las diferentes problemáticas en torno a este tema. Estas actividades formativas no se circunscriben sólo a los conocimientos teóricos, sino que se pretende incidir también en los procedimientos y las actitudes de los policías de Cataluña.

Con este objetivo, en el curso de formación básica se llevan a cabo dos tipos de actividades. Por una parte, se da a los aspirantes a *Mossos d'Esquadra* y policías locales de Cataluña una primera aproximación al ámbito de la violencia doméstica desde una perspectiva multidisciplinar. Por esto, se trata este tema en diferentes asignaturas como derecho penal, criminología, estructura social y psicología. Este enfoque permite una formación más completa y evita la parcelación del problema como una cuestión estrictamente jurídica o de aplicación de las disposiciones legales. Por otra parte, se organiza un seminario especializado que pretende profundizar en determinados aspectos del fenómeno de la violencia doméstica y las problemáticas que se plantean desde las perspectivas jurídica, sociológica y policial.

En cuanto a la formación curricular, en los cursos de cabos y sargentos se introducen unas conferencias sobre los malos tratos familiares, considerando el nivel de responsabilidad, las funciones y la capacitación de los policías para hacer frente a esta problemática. La formación es diferente, ya que un sargento probablemente tendrá que gestionar con carácter general la problemática, mientras que el agente o el cabo tal vez se encontrará directamente con las personas implicadas.

En la formación continua o especializada, hay que destacar tres ejemplos de actividades formativas en las que se hace una referencia especial al tema de la violencia doméstica. En primer lugar, en el curso básico de investigación se estudian los delitos contra las personas, especialmente el delito y la falta de maltrato de los artículos 153, 617 y 620 del Código penal. En segundo lugar, en el curso de atestados también se dan criterios especiales para la recogida de datos, la denuncia y el tratamiento a la víctima en un caso de violencia doméstica. Además, esta recogida de datos facilita también el cómputo de los casos de violencia en el hogar y su análisis posterior. En tercer lugar, la Escuela de Policía de Cataluña organiza periódicamente unos cursos específicos sobre violencia doméstica con el objetivo de dotar a los policías de Cataluña de las herramientas y los instrumentos necesarios para atender de una manera inmediata y cuidadosa a las víctimas de este tipo penal. En estas actividades participan, entre otros, profesores del ámbito académico y universitario, fiscales, jueces, profesionales de los departamentos de Sanidad y Seguridad Social, de Bienestar Social, Justicia, Instituto Catalán de la Mujer, periodistas, policías de diferentes cuerpos policiales, incluso europeos, y personalidades del mundo de la política. La pluralidad y diversidad de los ponentes

tes participantes ofrece la posibilidad de alcanzar una visión global de las problemáticas y una visión institucional.

Con carácter general y dirigidos a todos aquellos profesionales interesados por el tema de la violencia doméstica, la Escuela de Policía de Cataluña también organiza cada año toda una serie de conferencias, seminarios y grupos de trabajo en relación con las novedades que surgen sobre este tema, como, por ejemplo, modificaciones legislativas que afecten a los malos tratos en el ámbito del hogar, las víctimas, las medidas que se pueden tomar, sobre las iniciativas legislativas o políticas, y que en definitiva tienen por objetivo conocer la incidencia y las problemáticas que pueden plantear en su aplicación práctica a los diferentes operadores jurídicos y sociales.

El Área de Investigación de la Escuela también ha participado en proyectos internacionales relacionados con la materia, como, por ejemplo, el proyecto Daphne, que tiene por objetivo el establecimiento de un marco de actuación para la detección y la prevención de la violencia de género, con la finalidad última de conseguir disminuir a medio plazo la violencia ejercida sobre las mujeres, evitando tanto que se produzca, como la reincidencia. Con frecuencia, estos proyectos se hacen en colaboración con el Instituto Catalán de la Mujer y el Departamento de Interior, entre otras organizaciones, en la medida en que una parte de las actuaciones relacionadas con la atención de la mujer maltratada se sitúa en el marco de la acción formativa. Esta participación se circunscribe básicamente a los talleres de trabajo transnacional, sobre la formación especializada de los profesionales que trabajan en la asistencia a mujeres víctimas de violencia e intercambio de buenas prácticas.

La colaboración con otros países es también un eje fundamental de las actividades de la Escuela en la medida que favorece la investigación y el conocimiento de las últimas iniciativas legislativas, políticas y sociales en otros países. En este sentido, la Escuela colabora en el intercambio de información sobre esta materia mediante la participación y asistencia en encuentros, jornadas y congresos internacionales. A menudo se nos requiere en diferentes organizaciones policiales u otras instituciones interesadas en conocer cuáles son los contenidos y la metodología de la formación policial en materia de violencia doméstica; por ejemplo, últimamente hemos colaborado con servicios e instituciones de Holanda, Andorra y Texas (Estados Unidos). También en el ámbito estatal, recientemente se ha celebrado un encuentro en la Escuela Canaria de Seguridad para conocer qué se está haciendo en las diferentes escuelas de policía sobre este tema y cuáles son las necesidades de formación de los diferentes cuerpos de seguridad, recursos, etc.

Otras actividades de la Escuela tienen por objeto la divulgación de los resultados de las investigaciones, para dar a conocer los contenidos y las conclusiones a que se haya llegado y que puedan tener especial interés para los profesionales policiales y otros operadores jurídicos y sociales.

Como conclusión, se puede decir que la violencia doméstica es un tema que se tiene presente a lo largo de todo el proceso formativo, especialmente en el curso de formación básica y que va más allá del conocimiento teórico; también se pretende hacerlo extensivo a los procedimientos policiales y a las actitudes de los futuros policías y mejorar la actuación de aquellos que ya son profesionales favo-

reciendo su especialización en este ámbito, en la medida en que la implicación del policía es esencial en la lucha contra la violencia doméstica.

3. ESTRATEGIAS DE ACTUACIÓN EN CATALUÑA (II). LA INTERVENCIÓN POLICIAL ANTE LA VIOLENCIA DOMÉSTICA

3.1 Actuaciones policiales del cuerpo de *Mossos d'Esquadra* en el ámbito de la violencia doméstica

Los grupos de violencia doméstica se han creado en las diferentes regiones policiales, paralelamente al despliegue policial. A continuación se tratará concretamente el trabajo que desarrolla el grupo de la Región Policial de Gerona.

El Grupo de Violencia Doméstica de la Región Policial de Gerona, del cuerpo de *Mossos d'Esquadra*, se creó a principios de 1998 para dar un tratamiento específico a las víctimas y a los delitos relacionados con la violencia en el ámbito del hogar. Los objetivos del grupo se definen por la necesidad de dar respuesta a las víctimas y a las situaciones conflictivas generadas dentro del ámbito de la violencia doméstica. Uno de los puntos clave para comenzar a erradicar la violencia doméstica pasa por dejar de aceptar que es un problema íntimo y privado y considerarlo un problema público y con un trasfondo social. En este sentido, la actividad del grupo implica hacer un seguimiento individualizado y personalizado de cada caso, telefónicamente o con una entrevista personal. Si es necesario, los miembros del grupo se desplazan al domicilio de la víctima o a las diferentes comisarías de *Mossos d'Esquadra* del territorio de la Región Policial de Gerona, sobre todo en las situaciones en que la víctima no tiene recursos para desplazarse. A petición de la víctima, la entrevista se puede realizar en un lugar público y a elección de ésta. Con este sistema de trabajo se consigue atenuar la sensación de desprotección que la víctima tenía hasta ahora, favorecer la confianza en la policía, en los recursos sociales y mejorar la calidad del servicio policial hacia los ciudadanos.

Las tareas más relevantes que realiza este Grupo de Violencia Doméstica son las siguientes:

- informar a las víctimas en el mismo momento en que presentan denuncia de los derechos que tienen, así como de todas las posibles acciones que pueden emprender y los organismos donde pueden acudir para ejercer estos derechos;
- canalizar los recursos de los servicios sociales a fin de que la víctima, junto con sus hijos, puedan ingresar en un centro de acogida en el caso de que la situación lo requiera, es decir, derivar a la red de servicios sociales;
- en el momento en que la víctima presenta la denuncia, recoger toda la información sobre el presunto agresor a fin de tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad de la víctima (por ejemplo, si el agresor tiene armas o instrumentos peligrosos, para que la autoridad judicial pueda decretar su intervención);

- hacer un reportaje fotográfico de las lesiones sufridas por las víctimas;
- actuar como interlocutores con la Fiscalía Especial de Violencia Doméstica, realizando informes y diligencias de los hechos que puedan constituir nuevos delitos o modificaciones de las medidas impuestas; también se hace la remisión a la Fiscalía de todas las diligencias instruidas por violencia doméstica;
- coordinar con los diversos entes sociales el apoyo y la respuesta a las necesidades de la víctima para afrontar y salir de la situación de maltrato.

3.2 La protección a la víctima de malos tratos

En las regiones policiales donde se ha hecho efectivo el despliegue, se han creado los grupos de protección policial a personas que están en una situación de riesgo o de peligro para su integridad física, que se puede ampliar, si llega el caso, a los hijos de la víctima o a los familiares. La protección policial se establece por orden de la autoridad judicial competente, la fiscalía o el jefe de la región policial. Antes de iniciar la protección se hace una entrevista con la víctima para determinar qué nivel de protección es el adecuado en su situación. Las protecciones están integradas en tres niveles:

- Nivel 1: cuando hay un riesgo elevado para la integridad física de la persona, la protección se hace las 24 horas del día y supone que siempre se debe tener conocimiento del lugar donde se encuentra la persona protegida;
- Nivel 2: cuando el riesgo es medio, se conciertan horarios de salida del domicilio de la persona protegida en las franjas horarias o en los desplazamientos de la persona que se considera de riesgo;
- Nivel 3: cuando el riesgo es bajo, la protección se hace a requerimiento de la persona, mediante el teléfono policial de urgencias 088, en un momento puntual en que considera que es necesaria la presencia policial. La persona protegida se tiene que identificar al operador que recibe su llamada; éste dispone de una lista con todas las personas protegidas e inmediatamente se enviará una patrulla policial al lugar del requerimiento.

En el caso de que la víctima quiera abandonar temporalmente el domicilio, cada comarca dispone de unos hoteles u hostales concertados en los que se pueden alojar de manera urgente las víctimas y sus hijos. De los gastos de estos hoteles y hostales se hacen cargo los consejos comarcales correspondientes.

Datos estadísticos sobre protecciones policiales

Protecciones	Año 1999	Año 2000	Año 2001 ¹¹
Región Policial de Gerona	93	185	162
Región Policial de Poniente	15	82	53

11. Los datos relativos al año 2001 comprenden el período de los meses de enero a septiembre de 2001.

Los datos de la Región Policial del Pirineo Occidental son del año 2000, durante el cual los tribunales dictaron cuatro órdenes de no acercamiento.

En los datos estadísticos de protecciones se incluyen las órdenes de no acercamiento emitidas por los juzgados. La diferencia entre una protección policial y una orden de no acercamiento es que la primera se puede hacer efectiva tanto si la víctima vive en el mismo domicilio que el presunto agresor como si no; por el contrario, las órdenes de no acercamiento son medidas cautelares que tienen efectividad si la pareja está separada y no conviven en el mismo domicilio. Cuando la pareja está separada, en la mayoría de los casos la orden de protección policial se acompaña con una orden de no acercamiento.

Las medidas cautelares recogidas en el artículo 544 bis de la Ley de enjuiciamiento criminal regulan la prohibición de acercamiento del presunto agresor a la víctima, la prohibición de residir o ir a determinados lugares y la prohibición de comunicarse con la víctima o su familia. Estas medidas favorecen la protección a la víctima, pero por desgracia muchas veces no son suficientes. En el primer semestre del año 2001, en el Estado español han muerto 55 personas¹² por causas relacionadas con la violencia doméstica. Algunos de estos agresores tenían una orden judicial de no acercamiento a la víctima.

3.3 La violencia doméstica y los colectivos de inmigrantes

Dado que nuestra sociedad es multicultural y está integrada por colectivos de inmigrantes, se creyó conveniente la difusión en estos colectivos de información referente a sus derechos y, en concreto, hablar sobre la violencia doméstica. Durante el año 2000 la Región policial de Gerona ha colaborado con la organización no gubernamental Cáritas, haciendo charlas dirigidas a mujeres inmigrantes en las escuelas de adultos con los propósitos siguientes: informarles sobre la legislación de nuestro país en relación con la violencia doméstica y las agresiones sexuales dentro del matrimonio, asesorarles sobre los recursos que tienen a su disposición para salir de la situación de maltrato en el caso de que sean víctimas de estos delitos, informarles sobre sus derechos como víctimas, sobre las medidas de protección policial o sobre la posibilidad de ingresar en una casa de acogida para mujeres maltratadas.

En definitiva, estas charlas permiten la aproximación de la policía a los colectivos de inmigrantes con el objetivo de informarles de la normativa que les asiste y de los recursos disponibles. Durante el año 2000, se han realizado 11 charlas en diferentes escuelas de adultos con la asistencia de un total de 250 mujeres. Esto supone un paso adelante para acercar estos colectivos a nuestra sociedad y favorecer su integración, en el marco del respecto a su cultura.

En la Región policial de Gerona, durante el año 1999 un 15,68% de las denun-

12. Estos datos han sido publicados por los diarios *El Mundo* y *La Vanguardia* el 23 de octubre de 2001 y los hizo públicos el director general de la Policía, el señor Juan Cotino, en su comparecencia en el Senado.

cias fueron presentadas por mujeres extranjeras,¹³ en 2000 el 17,8%, y en el primer semestre del año 2001, el 24,46%. Este incremento es un dato positivo (aunque cualquier denuncia por malos tratos es un dato negativo), que hay que entender como un síntoma de integración de estas mujeres, que empiezan a conocer nuestros hábitos sociales y los recursos que tienen a su alcance.

3.4 COOPERACIÓN TRANSVERSAL

3.4.1 Protocolo de actuaciones en los casos de violencia doméstica en Gerona

El fenómeno de la violencia doméstica o familiar se presenta como una problemática que afecta a todo un conjunto de instituciones y organismos, y por ello se necesitan estrategias transversales para combatirla. Como ejemplo de la relación entre prevención, comunidad y trabajo en coordinación transversal, podemos citar el Protocolo de Violencia Doméstica firmado en Gerona en el mes de mayo de 1998 entre diferentes organismos que intervienen ante un caso de violencia doméstica.¹⁴ Su objetivo es determinar las líneas de actuación y las pautas de conducta, que deben tener presentes todos aquellos que, debido a su trabajo, se encuentren ante un problema de violencia doméstica. Todo esto, «sin perjuicio de aquellas otras medidas que tenga que tomar quien corresponda en otro ámbito institucional y territorial, como podían ser las campañas públicas de divulgación y sensibilización del problema y de información a las víctimas, en los centros de enseñanza a partir de la adolescencia, centros culturales; ayudas económicas inmediatas y provisionales para las víctimas y todas aquellas que ayuden a hacer asumir a la sociedad que todo el mundo tiene el derecho a no ser sometido a ningún trato vejatorio o inhumano».

Este Protocolo se creó con la finalidad de coordinar todas las instituciones que dan apoyo a las víctimas de la violencia doméstica. Posteriormente, se creó la Comisión técnica de seguimiento y de ejecución del protocolo para evaluar periódicamente su eficacia y hacer propuestas sobre las medidas necesarias para mejorarlo. Así, por ejemplo, en el apartado IV del Protocolo —intervención de los abogados— se regulariza el turno de oficio especializado. Este turno garantiza una asistencia jurídica especializada a las personas que son víctimas de malos tratos y se consigue que la víctima esté asesorada desde el principio del proceso penal o

13. Se trata de extranjeras no comunitarias.

14. En el Protocolo de actuación en los casos de violencia doméstica firmado en Gerona el 7 de mayo de 1998 participan el delegado del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, el presidente y el fiscal en jefe de la Audiencia Provincial de Gerona, el delegado territorial de Sanidad y Seguridad Social en Gerona, el delegado territorial de Justicia de Gerona, el jefe de los *Mossos d'Esquadra* de la Región Policial de Gerona, el decano del Colegio de Abogados de Gerona, el decano del Colegio de Abogados de Figueras, una representación de médicos forenses. También han participado ocasionalmente en la Comisión del Protocolo los consejos comarcales de Gerona y los servicios sociales del Ayuntamiento de Gerona.

civil y, en el caso de que lo solicite, también en el momento de presentar la denuncia en la comisaría o en el juzgado donde estará presente el abogado que se le haya designado. El letrado y procurador designados en este turno especializado se tendrán que hacer cargo de la defensa y representación de la víctima en los procedimientos civiles y penales que puedan derivar de la situación de maltrato.

A petición de la Comisión del Protocolo se solicitó la participación del presidente del Colegio de Periodistas de Gerona con el propósito de crear un manual de estilo periodístico sobre cómo deberían dar las noticias e informaciones los medios de comunicación en casos de violencia doméstica o que afecten a menores. Los representantes de los medios de comunicación de las comarcas de Gerona que participaron en la elaboración y el debate del manual se comprometieron a tener en cuenta las recomendaciones que se recogen en él.¹⁵ Algunas de las recomendaciones son las siguientes: «los responsables del medio no publicarán ninguna fotografía o imagen de la víctima si ésta no ha dado su consentimiento» o bien «hay que huir del sensacionalismo, especialmente en los titulares... [el] tono y sentido del titular se deben corresponder con la información presentada... [se] evitarán las descripciones excesivamente detalladas, escabrosas o de impacto, como, por ejemplo, el número de puñaladas que ha sufrido la víctima».

Por otra parte, como se ha dicho anteriormente, los malos tratos no sólo se cometen hacia las mujeres, sino que también hay casos de maltrato a los hijos y a las personas de edad avanzada. Los presuntos autores de estos malos tratos a ancianos suelen ser los propios hijos o familiares cercanos. Según el Colegio Oficial de Médicos de Gerona, entre el 4% y el 10% de las personas mayores de 65 años que viven en Gerona sufren malos tratos. Por este motivo, este Colegio de Médicos ha publicado una guía para ayudar a los facultativos a detectar, denunciar y tratar los malos tratos a las personas mayores, que pueden ser físicos, psicológicos, económicos, de negligencia o abandono.

3.4.2 Planes de actuación de la Generalitat de Cataluña y del Gobierno central

El Gobierno de la Generalitat creó con el Decreto 26/2001,¹⁶ de 23 de enero, la Comisión Permanente Interdisciplinaria contra la Violencia de Género. La moción 15/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la violencia de género, insta al Gobierno a crear una Comisión permanente para la elaboración, el control y la evaluación de un plan integral contra la violencia de género y de prevención y de atención a las personas que la sufren. En este plan habrá que tener en cuenta, como mínimo, los estudios sobre las causas de la violencia de género, las medidas preventivas (especialmente las que se pueden aplicar en el mundo educativo, en los medios de comunicación y en el urbanismo), las medidas de apoyo y de atención a la persona maltratada, especialmente las que puede aplicar de manera más directa el

15. Para la elaboración del manual se tuvo presente el código deontológico «Declaración de principios de la profesión periodística en Cataluña», concretamente los puntos n.º 6, 9, 11 y 12.

16. Publicado en el DOGC n.º 3317, de 31 de enero de 2001.

personal de los cuerpos de seguridad, de los servicios sanitarios y jurídicos, de los servicios de atención a la víctima y de los servicios sociales, tanto los de atención primaria como los especializados. Hay que aclarar que previamente a la creación de la Comisión Permanente Interdisciplinaria, el Gobierno de la Generalitat aprobó el 22 de septiembre de 1998 el Protocolo Interdepartamental de atención a la mujer maltratada en el ámbito del hogar.

El Gobierno español ha puesto en marcha desde 1998 una serie de medidas de intervención para erradicar la violencia doméstica. Estas medidas se reflejan en el I Plan de Acción contra la Violencia Doméstica impulsado por el Instituto de la Mujer, organismo dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Estas acciones se prolongan con el II Plan Integral contra la Violencia Doméstica, que tendrá vigencia hasta el año 2004.

Entre las diversas medidas preventivas y de sensibilización recogidas en el II Plan, hay que destacar el punto 19 sobre los programas de detección precoz y prevención primaria de los malos tratos que se encuentran en el Plan Integral de Atención a la Mujer del INSALUD y en los de las comunidades autónomas con transferencia sanitaria. En el punto 20 del mismo Plan se recoge la necesidad de difundir materiales relacionados con la salud y los malos tratos a las mujeres en los centros sanitarios o de atención primaria, muy importante, ya que son lugares donde la víctima se dirige por primera vez para recibir asistencia sanitaria antes de dirigirse a presentar denuncia o a solicitar información a la policía. Una buena canalización de la información y la asistencia repercutirá positivamente en la víctima al tomar la decisión de presentar denuncia por malos tratos.

3.5 Aproximación al tratamiento del varón agresor en Cataluña

Tal como hemos visto que sucedía en diferentes países europeos, en Cataluña, una vez cubiertas las necesidades más urgentes de la víctima (información sobre recursos sociales, asesoramiento jurídico, centros de acogida, etc.), se debe centrar la atención en cuál ha de ser el mejor tratamiento para el presunto agresor. Aparte de las actuaciones policiales y judiciales que genera una denuncia o situación de maltrato, se tiene que dar respuesta a una problemática social en la que el autor es mayoritariamente varón.

Desde un punto de vista médico o psicológico, en la mayoría de los casos el agresor no tiene una patología específica que justifique su conducta agresiva¹⁷ y, además, muchas veces fuera del ámbito del hogar no son violentos. Por ello, muchas de las situaciones de maltrato no sobrepasan el límite físico y psicológico que supone la puerta del domicilio. En algunos casos el consumo de alcohol u otras sustancias tóxicas es una de las principales causas que se revelan como generadoras de la conducta violenta y agresiva. Por ejemplo, según las denuncias

17. Echeburúa, E.; Amor, P.J. «Hombres violentos en el hogar: perfil psicopatológico y programas de intervención» (101-128). *Cuadernos de Derecho Judicial, Criminología Aplicada II*. Escuela Judicial, Consejo General del Poder Judicial, 1998.

presentadas durante el año 2000 en la Región policial de Gerona, un 17% de los presuntos agresores eran consumidores de bebidas alcohólicas (según manifestaban las víctimas o ellos mismos). En los centros de tratamiento para hombres agresores, antes de iniciar cualquier programa se recomienda un reconocimiento médico, psiquiátrico y psicológico del maltratador para hacer una primera valoración de los factores que han intervenido en su conducta agresiva. También con carácter previo, en caso necesario se deben tratar las dependencias de sustancias tóxicas.

En cuanto al tratamiento del hombre agresor por parte de la policía, no se reduce sólo a la aplicación de las disposiciones penales en esta materia, sino que en algunos casos la policía dialoga y reflexiona con el hombre agresor sobre su conducta y las posibles consecuencias jurídicas y penales que podría comportar. Cuando el hombre se encuentra en comisaría declarando para la denuncia, ya sea como imputado o como detenido, muy a menudo niega haber maltratado a su pareja, lo cual dificulta que se le pueda dar algún tipo de información.

Desde abril de 2001 se ha puesto en marcha un proyecto en la Región policial de Gerona que consiste en que los *Mossos d'Esquadra* informan al presunto autor de un delito o de una falta de violencia doméstica sobre la posibilidad de acogerse voluntariamente al programa que ofrece el IRES.¹⁸ Este programa va dirigido a hombres con conductas agresivas y relacionadas con la violencia doméstica, con el objetivo de «trabajar estrategias alternativas de enfrentamiento, el control de impulsos y habilidades de resolución de problemas y conseguir reducir la violencia en el ámbito familiar y mejorar el grado de bienestar de las víctimas». Los servicios que ofrece son: acogida, tratamiento psicológico al agresor, información sobre los malos tratos y derivaciones a otros servicios.

Este sistema de trabajo policial se inicia a partir de la interposición de una denuncia por violencia doméstica cuando, tanto por iniciativa o criterio policial como por la información facilitada por la víctima, se desprende la necesidad y posibilidad de que el hombre acepte voluntariamente someterse a tratamiento. En estos casos, un agente (hombre) del cuerpo de *Mossos d'Esquadra* hace las gestiones pertinentes para llevar a cabo una entrevista con el presunto agresor en la cual se intenta motivarlo para participar en un programa para hombres agresivos. Se consideró oportuno que el primer contacto lo llevara a cabo un hombre policía porque se observó que el presunto agresor era más receptivo a la información facilitada por otro hombre. En el caso de que el presunto autor esté detenido en nuestras dependencias, se le informa de este programa en la misma comparecencia como detenido y en presencia de su abogado. Esta información se facilita en las diferentes oficinas de atención al ciudadano de las comisarías de la Región policial de Gerona.

La finalidad de este proyecto es la prevención, sobre todo en los casos en que se tiene conocimiento de la reincidencia de episodios de violencia doméstica por

18. El IRES (Instituto de Reinserción Social, Departamento de Bienestar Social, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) tiene actualmente dos programas, uno dirigido a mujeres maltratadas para darles apoyo psicológico, y otro programa de atención al varón para ayudarle a reconducir su conducta agresiva.

parte de un mismo presunto agresor. En estos momentos no se dispone de información sobre los resultados que está teniendo este proyecto, pero hay que destacar que se abre una línea donde la actuación policial en relación con el hombre agresor va más allá de la aplicación de las disposiciones penales y participa de las acciones que tienden a la prevención de esta forma de delincuencia.

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

DAVID CUARESMA MORALES

Criminólogo. Profesor de criminología de la Escuela de Policía de Cataluña

1. INTRODUCCIÓN

El modelo policial del Estado español ha sido objeto de un debate continuo desde la transición a la democracia en nuestro país. Los diferentes modelos propuestos han sido discutidos y revisados reiteradamente en función de criterios profesionales, funcionales y, naturalmente, políticos, y en este momento no se ha llegado al establecimiento de un modelo que podamos considerar estable y definitivo, en la medida en que lo pueda ser un sistema organizativo de esta complejidad.

A finales del mes de noviembre de 1997 se hizo en la Escuela de Policía de Cataluña el Seminario sobre el modelo policial y sus retos de futuro; las ponencias que se presentaron dieron lugar al libro homónimo publicado conjuntamente por el Instituto de Estudios Autonómicos y la Escuela de Policía de Cataluña.¹

El interés de las materias que se tratan en esta obra radica no solamente en el análisis del modelo actualmente en vigor, «aunque sería mejor decir transitoriamente en marcha», sino fundamentalmente en las alternativas que de la mano de autores y expertos extranjeros allí se debatieron. También se prestó atención a la trascendencia internacional de los diversos sistemas europeos de organización policial, como no podía ser de otra manera, ya que el proceso de creación de nuevos cuerpos policiales transfronterizos y la coordinación y colaboración de los ya existentes es una tarea apasionante y uno de los retos clave que es preciso afrontar desde hace unos cuantos años y en el futuro.

Pero no solamente hay que dedicar el análisis a las grandes estructuras: en nuestro país y en otros de nuestro entorno tenemos numerosos cuerpos policiales

1. AA.VV. *El modelo policial y sus retos de futuro*. Barcelona: Generalitat de Cataluña. Instituto de Estudios Autonómicos; Escuela de Policía de Cataluña. Col. «Instituto de Estudios Autonómicos», n.º 28, 2000 (262 páginas).

locales que presentan una problemática específica y al tiempo diversa, dada la gran variedad de cuerpos y sus dimensiones.

Finalmente, el proceso de asentamiento definitivo de los cuerpos policiales autonómicos, especialmente los de Cataluña y el País Vasco, y su incardinación en el sistema policial español, la creación de nuevos cuerpos y la adscripción de dotaciones del Cuerpo Nacional de Policía con esta misma finalidad a diversas comunidades autónomas dan a nuestro sistema un dinamismo continuo que mantiene el modelo policial español en continua evolución —o involución, según se quiera ver—.

A modo de ejemplo, basta con mencionar la actual discusión sobre las competencias que los cuerpos de seguridad del Estado han de ejercer en la violencia urbana en el País Vasco y la polémica institucional suscitada a partir de esto.²

Más allá de cuestiones coyunturales, el caso es que el modelo policial requiere un análisis serio y riguroso, confrontando opiniones, analizando alternativas y extrayendo conclusiones desde el conocimiento y la reflexión serena. Los trabajos que contiene el libro que ahora comentamos pueden ser de gran ayuda para esta tarea.

2. EL MODELO POLICIAL EN EL ESTADO ESPAÑOL

El profesor José Manuel Castells, catedrático de derecho administrativo de la UPB, coordinó un informe sobre el modelo policial en el Estado español que se convierte en la primera parte del libro, donde aporta el conocimiento previo necesario del estado actual de la cuestión y su contextualización histórica.

Este informe hace un análisis detallado de los aspectos orgánicos e institucionales de la policía, así como del paradigma legal, el marco en que el legislador ha querido que se muevan los diferentes cuerpos policiales y se desarrollen sus competencias. Desde la Constitución hasta los acuerdos de las juntas de seguridad, analiza el desarrollo normativo y su trascendencia en la implementación de las estructuras policiales. El autor considera el sistema de competencias tripartito español como un modelo problemático desde el punto de vista estructural, y también en la práctica diaria del ejercicio policial, ya que encontramos «tres niveles de Administración con tres policías tendencialmente integrales»³ y esto, inevitablemente, complica su análisis. Asimismo, centra la atención en los modelos policiales internacionales, haciendo especial hincapié en aquellos que por proximidad geográfica o aplicabilidad potencial nos resultan más cercanos. Más adelante nos centraremos en los modelos comparados y en el tratamiento que éste y otros autores hacen de ellos.

2. *El País*, 13 de agosto de 2001: «Rajoy afirma que se puede revisar el papel de las fuerzas de seguridad en Euskadi».

El País, 17 de agosto de 2001: Interior y el Gobierno vasco crearán «órganos de coordinación para luchar contra el terrorismo».

3. Amadeu Recasens y Brunet: «La seguridad y el modelo policial», en *VII Seminario Duque de Ahumada*, pág. 56. Citado por Castells en «El modelo policial y sus retos de futuro», pág. 57.

Una de las cuestiones más interesantes en que se centra Castells es la de la estructura de la policía judicial en nuestro sistema, desde la perspectiva de su composición material y fundamentalmente de la dependencia orgánica y funcional. Ésta es una cuestión fundamental que tratan varios autores, quienes mayoritariamente se muestran partidarios de una reforma sustancial del Estatuto y de la regulación de la policía judicial. Así lo hace Amadeu Recasens en «Las policías en Cataluña. La policía integral y su conexión con el resto de policías», y también Javier Barcelona Llop en «El sistema policial español desde el prisma competencial y funcional. Actualidad y perspectivas de futuro». Este último, por ejemplo, se muestra claramente a favor de la plena dependencia de estas unidades de los jueces, los tribunales y el Ministerio fiscal.

El profesor Castells no elude la problemática. Así, cuando se refiere a las policías territoriales y al modelo tripartito antes mencionado, se inclina por la posibilidad de unificar los dos cuerpos estatales, Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía, afirmando que de esta manera se resolverían buena parte de los problemas que afectan a un sistema tan complejo, especialmente los que hacen referencia a la coordinación, la operatividad y la duplicidad de servicios.

Después de analizar de pasada la regulación y la realidad práctica de la seguridad privada en nuestro país, donde hace un análisis histórico y legal de la distribución de competencias sobre su control, pasa a entretenerse en la necesaria trascendencia interna que el tercer pilar de la Unión Europea ha de tener en el modelo policial español, especialmente en cuanto a su estructura. Hace una acertada crítica de la regulación normativa de esta importante cuestión y se detiene sobre todo en la designación de la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía como los cuerpos policiales de referencia en las instituciones europeas derivadas del Convenio de Schengen, así como en la incoherencia que esto representa con la existencia de policías integrales en Cataluña y el País Vasco, territorios que, por otra parte, constituyen gran parte de la frontera terrestre con el resto de Europa.

En el mismo sentido se pronuncian Iñaki Agirreazkuenaga y José Luis Aurengetxe, con el trabajo titulado «Reflexiones sobre el modelo policial vasco», que después de hacer un detallado relato de la tramitación del acuerdo de adhesión de España a la CEE y de todos los acuerdos de las comunidades europeas relativos a seguridad y policía profundizan en la crítica de Castells; igual que Francesc Guillén en «El sistema de seguridad. Sus dimensiones interior y exterior», que da una relevancia sustancial a la colaboración interestatal y a la participación de las policías territoriales en los organismos e instituciones creados en los acuerdos de Schengen y Amsterdam.

Una de las ponencias más interesantes, por las propuestas de posibles reformas de superación del complejo sistema policial español que contiene, es la ya citada de Barcelona Llop. Este autor hace una presentación impecable de la estructura tripartita de nuestro sistema y de su génesis, pero, lejos de quedarse en este punto, aporta alternativas al actual modelo, no solamente desde el derecho, su medio natural, analizando la normativa sobre esta cuestión y la jurisprudencia sobre esta normativa, sino también desde la realidad más práctica, especialmente en cuanto a las policías locales, para las cuales reivindica más atención, dada la

múltiple diversidad de policías y la importancia que tienen para nuestro modelo y para el ciudadano en el volumen total de efectivos.

La realidad policial catalana recibe la atención de diversos autores, ya que se dedicaron varias intervenciones al análisis de la estructura policial propia de Cataluña, así como a la de sus policías, es decir, cuerpo de Policía de la Generalitat - *Mossos d'Esquadra* y cuerpos de policías locales. Así, además de la intervención ya citada de Amadeu Recasens, también participaron Joan Delort («Las policías locales en Cataluña») y Assumpta Palau («Análisis y evolución de las funciones de la Policía de la Generalitat - *Mossos d'Esquadra* como policía ordinaria e integral»). Si bien Delort y Palau desarrollan una correcta explicación contextualizadora desde el punto de vista legal y organizativo de las policías locales catalanas y de la Policía de la Generalitat - *Mossos d'Esquadra*, respectivamente, Recasens en cambio toma como punto de partida este mismo motivo para dar curso a una reflexión mucho más compleja, elaborada y realista de lo que es y ha de ser un modelo policial. Con una gran claridad en los planteamientos y un considerable alcance de la argumentación, prestando una especial atención a la dimensión policial europea y a la inserción de la policía catalana en este contexto supranacional, nos conduce por un viaje a través del sistema de justicia criminal y de un modelo complejo que representa para él un atractivo reto.

Asimismo, el modelo policial del País Vasco fue objeto en exclusiva de una de las ponencias, la ya mencionada de Agirreazkuenaga y Aurtenetxe, y que, tal como decíamos, hace un breve repaso de la confección y tramitación de los acuerdos sobre seguridad y policía que, firmados por España, afectan a las comunidades autónomas con competencias en policía, especialmente Euskadi.

3. MODELOS COMPARADOS

Los diversos sistemas policiales europeos, pese a sus diferencias de organización y competencias, tienen un elemento común unificador: la necesidad de adaptarse a la nueva realidad que deriva del proceso de unificación europea. Este proceso obliga a los diferentes cuerpos policiales a adoptar medidas que en mayor o menor grado reformarán sus estructuras operativas y organizativas. No cabe duda de que, en muchos casos, se crearán unidades nuevas, se unificarán y refundarán cuerpos policiales independientes y otros desaparecerán. En un proceso dinámico de asentamiento como el que vive el modelo español en general y el catalán en particular, esta situación es particularmente interesante, y la prospección respecto a lo que se debe hacer y a la manera de llevarlo a cabo es especialmente importante para no cometer errores que se pagarían muy caros en el futuro.

Por este motivo el conocimiento y el estudio de los diversos modelos policiales de nuestro entorno inmediato, sea el de proximidad geográfica o el de proximidad sociológica y política, tiene una relevancia especial.

En este sentido, las ponencias presentadas tuvieron un extraordinario interés, ya que analizaron los modelos alemán (Wolkman Götz: «El modelo policial del Estado federal alemán»), canadiense (André Normandeau: «La organización de los

servicios de policía en Canadá y en Quebec: un modelo de policía autónomo, descentralizado... ¡y comunitario!), inglés y galés (Mike King: «El sistema policial de Inglaterra y Gales: tendencias de cambio»), así como una perspectiva general de las posibilidades de colaboración policial internacional especialmente centrada en la Unión Europea (Ann Flaveau: «La dimensión transfronteriza de la policía»).

Tal vez, de todos estos, el más cercano a nosotros por su estructura política es el canadiense, concretamente el que se aplica en la provincia del Quebec. Según André Normandeau, el modelo policial del Quebec ha sido tradicionalmente autónomo y descentralizado, y desde hace algunos años también es un modelo de policía profesional de tipo comunitario con el desarrollo de sistemas como el COP (Community - Oriented Policing) y el POP (Problem - Oriented Policing). A través de una catalogación de elementos necesarios en la práctica policial, Normandeau demuestra la utilidad y la pertinencia de estos modelos, además de declararse muy seguro de que este sistema es el más adecuado para su aplicación en nuestro país, después de las convenientes y necesarias adaptaciones al contexto político e histórico que nos es propio.

Finalmente, el autor defiende una formación más polivalente para los policías, una formación que apueste por la universidad como centro de reclutamiento, que a su vez ofrezca titulaciones directamente relacionadas con la labor policial, polivalente y multidisciplinar. Con esto no busca sólo mejorar la calidad profesional del funcionariado policial, sino también profundizar en la autonomía y la descentralización del modelo.

También cabe destacar la organización funcional de los servicios de policía de Inglaterra y Gales, en la medida en que su dimensión local y la pluridependencia administrativa de sus cuerpos policiales (ya que estos dependen no solamente de la Administración local, sino también del Home Office) forman un retrato de estructura compleja, establecido y asentado, que siempre merece una atención especial, no solamente por el sistema considerado en sí mismo, sino también por la trascendencia histórica que comporta.

Merece una atención especial la dedicación que los diversos autores hacen a las funciones que deben cumplir las policías territoriales en la aplicación de los acuerdos de Schengen. Para la mayoría de los autores el caso alemán es el paradigma de cómo la legislación y la jurisprudencia de cada país han de regular de una manera efectiva y congruente estas funciones. Por desgracia, este no es todavía el caso español, según la opinión de estos mismos autores. En todo caso, la colaboración internacional es tal vez el reto fundamental que debe afrontar nuestra policía; el retrato que hace Ann Flaveau⁴ en su ponencia es útil pese a centrarse en la policía belga y en un modelo de organización centralista.

Finalmente cabe reseñar el artículo del director general de Seguridad Ciudadana de la Generalitat de Cataluña, Francesc Xavier Martorell, titulado «La articulación policial global desde las perspectivas competencial y funcional.

4. Ann Flaveau, «La dimensión transfronteriza de la policía», en *El modelo policial y sus retos de futuro*, pág. 129.

Fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Policía autonómica. Policía local» en que hace un repaso cuidadoso de todo lo que se ha dicho anteriormente respecto a la estructura policial desde la perspectiva política e institucional, que siempre hay que tener muy en cuenta, ya que no en vano tienen que ser las instituciones políticas las que lleven a cabo y decidan en última instancia el modelo con que nos tendremos que dotar.

4. CONCLUSIONES

La celebración de este Seminario y el libro a que ha dado lugar sirven para constatar que el modelo policial vigente en la actualidad es sólo uno de los posibles. La opción que hasta ahora se ha adoptado en nuestro país da respuesta a nuestras necesidades y es fruto de un contexto histórico y social que lo han condicionado mucho, pero que no es en absoluto la única forma de estructurar un sistema complejo y de tanto peso e importancia como el policial.

Sin embargo, no hemos de limitar nuestra atención a lo que podríamos denominar la estructura del modelo de cuerpos: la estructura y organización de figuras como la policía judicial requiere indiscutiblemente una revisión profunda, por no decir una revolución. Si hasta ahora estas unidades han ido funcionando mal que bien, evitando con la buena voluntad y el celo de los profesionales policiales y judiciales los múltiples obstáculos del trabajo cotidiano, ya ha llegado el momento de que se establezca en nuestro país una policía judicial que vaya de la mano de la voluntad constitucional y que esté mejor adaptada a los requerimientos de la moderna ciencia procesal penal. La inminente reforma de la Ley de enjuiciamiento criminal tendría que ser la oportunidad para que, de la mano de la revisión de las figuras del juez de primera instancia y el fiscal, así como de la separación de sus funciones de investigación e instructores, se creara una policía judicial no afectada ya de una esquizofrénica doble dependencia.

Pero si hay algo que caracteriza a nuestro modelo es la complejidad, la estructura tripartita que impide el verdadero desarrollo de una policía integral, al menos en su sentido tradicional más puro. A su vez, este sistema complejo es rico y estimulante, permite crear un verdadero *nuevo modelo* que irá de la mano de la estructuración del *supramodelo europeo*. Nuestro joven modelo policial, precisamente por su juventud, puede tener una virtud sobre otros más rancios y rígidos, y hay que aprovechar sus posibles ventajas para adaptarlo a los cambios que se acercan.

Durante el año 1999, el Senado español mantuvo una subcomisión encargada de elaborar un informe que sirviera de base al establecimiento de un nuevo modelo policial.⁵ Sus conclusiones, dado el carácter político de la redacción, no tienen la concreción que cabría esperar, pero sin embargo aportan información de gran

5. Informe de la subcomisión creada en el seno de la Comisión de Justicia e Interior, encargada de la elaboración de un informe que sirva de base para el establecimiento de un nuevo modelo policial, así como los votos particulares que se le han formulado. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. VI legislatura. Serie D: general, 29 de diciembre de 1999. N.º 526.

utilidad sobre la perspectiva institucional en cuanto a la cuestión que nos afecta. Para esta subcomisión, «el modelo policial español ha demostrado su adecuación para cumplir las misiones que le son propias». Por tanto, este modelo debe mejorarse, pero no reformarse en exceso, es decir, los tres niveles de organización que lo caracterizan —estatal, autonómico y local— deben permanecer e, incluso, acentuarse como estamentos diferenciados que presten un mismo servicio, aunque haya que mejorar los sistemas de colaboración sumando esfuerzos, para mejorar el potencial del sistema desde su misma diversidad.

Las tendencias que se han observado en el análisis comparado internacional indican que no hay fórmulas mágicas, simples y sencillas: los diversos modelos ensayados han hecho que las policías tradicionalmente descentralizadas tiendan a la centralización, y otras de corte más centralista optan por sistemas más descentralizados; el desarrollo del modelo canadiense es un buen ejemplo. La cautela nos adaptará a la evolución constante a la que está sujeto el concepto de seguridad en las sociedades modernas, sin que por ello haya hacer cambios precipitados ni elegir caminos que pueden ser de ida y vuelta, sin que reporten ningún beneficio.

En todo caso, a pesar de las diversas propuestas y los debates institucionales, el modelo policial español permanece inalterable en su diseño político desde la redacción de la Constitución y de la Ley orgánica 2/1986, de fuerzas y cuerpos de seguridad. El tiempo dirá si este sistema se mantiene y si ha sido la mejor opción. Mientras tanto, tal vez convendría reflexionar sobre lo que contiene este libro porque, aunque sea un modelo, siempre puede ser mejorable, y en una sociedad en continua evolución, especialmente la europea en proceso de unificación, las estructuras policíacas no pueden permanecer estáticas durante demasiado tiempo, salvo que quieran perder el sentido que les da vida: el servicio efectivo a la sociedad que las ha creado.

Novedades editoriales y reediciones de la Generalidad de Cataluña

(Selección)

Marzo - junio 2001

INSTITUCIONES AUTONÓMICAS, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

10652X

Acció del govern de Catalunya 1999

Departamento de la Presidencia. Secretaría General

2001 PVP 4.550 ptas. (27,35 euros), 416 pág.

ISBN 84-393-5395-2

10654X

Gula de serveis a Catalunya 2001

Departamento de la Presidencia. Dirección General de Difusión

2001 PVP 1.700 ptas (10,22 euros), 580 pág.

ISBN 84-393-5405-3

LEGISLACIÓN, DERECHO, JUSTICIA

Segones jornades de reflexió sobre la violència. Barcelona, 21 i 22 d'octubre de 1999

Colección Estudios de Reflexión, 1

Departamento de la Presidencia. Secretaría General de la Juventud

2000 PVP 1.100 ptas. (6,61 euros), 96 pág.

Coedición con la Universidad de Lérida.

ISBN 84-393-5231-X

10657C

Los controles administrativos sobre los entes locales

por Eva Giménez i Corrons

Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales.

Instituto de Estudios Autonómicos

2001 PVP 3.200 ptas. (19,23 euros), 252 pág.

Coedición con Marcial Pons

ISBN 84-7248-853-5

10501X

L'estatut jurídic del curador en el codi de successions

per causa de mort en el dret civil Catalunya

por Esther Arroyo i Amayuelas

Colección Estudios de Derecho Privado Catalán, 5

Departamento de Justicia.

Dirección General de Derecho y de Entidades Jurídicas

2001 PVP 4.500 ptas. (27,05 euros), 538 pág.

ISBN 84-393-5323-5

10661C

La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del derecho

por Rafael Jiménez Asencio

Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales.

Instituto de Estudios Autonómicos

2001 PVP 4.000 ptas. (24,04 euros), 362 pág.

Coedición con Marcial Pons.

ISBN 84-7248-845-4

7294X/11

Justiforum. Papers d'Estudi i Formació, núm. 11, II època

Departamento de Justicia

Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada

Diciembre 2000 PVP 1.500 ptas. (9,02 euros), 70 pág.

ISSN 1134-3923

8894X

El testament

por Joan Marsal i Guillamet

Departamento de Justicia.

Dirección General de Derecho y de Entidades Jurídicas

Colección Estudios de Derecho Privado Catalán, 4

2000 PVP 4.500 ptas. (27,05 euros), 432 pág.

ISBN 84-393-5052-X

MEDIO AMBIENTE

10570M

Diccionari de sanejament (CD-ROM)

Departamento de Medio Ambiente.

Secretaría General

2001 PVP 1.500 ptas. (9,02 euros).

ISBN 84-393-5377-4

10520X, 10520C

SANIDAD

El càncer a Girona 1994-1997

Departamento de Sanidad y Seguridad Social. Servicio Catalán

de la Salud

2001 PVP 3.700 ptas. (22,24 euros), 210 pág.

Edición en catalán y castellano.

ISBN 84-393-5339-1 (edición catalana),

ISBN 84-393-5340-5 (edición castellana)

UNIÓN EUROPEA

10563X

Gula de l'euro. Adaptació pràctica de l'empresa a l'euro

Departamento de Industria, Comercio y Turismo.

Centro de Información y Desarrollo Empresarial (CIDEM)

2001 PVP 832 ptas. (5 euros), 80 pág.

ISBN 84-393-5366-9

10604C

Las instrucciones de autogobierno en Escocia. Caracteres de un tema asimétrico

por Montserrat Cuchillo Font

Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales.

Instituto de Estudios Autonómicos

2001 PVP 1.200 ptas. (7,21 euros), 124 pág.

Coedición con Marcial Pons

ISBN 84-7248-844-6

Publicaciones de la Generalidad. Apartado de correos 2800, 08080 Barcelona

Nombre y apellidos _____

Empresa/Institución _____

Profesión _____ Dirección electr. _____

Dirección _____

Población _____ CP _____

NIF/DNI _____ Teléfono _____

Deseo recibir los volúmenes _____

Carguen el importe en mi tarjeta de crédito Firma

American Express 6000
 Master Charge Visa

Contra reembolso

Número de tarjeta

Fecha de caducidad DOGC

LIBRERÍAS DE LA GENERALIDAD

Barcelona
 Rambla dels Estudis, 118 (tel. 933026462)
 llibrbcn@correu.cat/tel.com

Gerona
 Gran Via de Jaume I, 38 (tel. 9722272679)
 llibrgi@ibernet.com

Lérida
 Rambla d'Aragó, 43 (tel. 973281930)
 llibrlie@ibernet.com

Madrid
 Blanquerna. Libreria catalana
 Serrano, 1 (tel. 914310022)

PUNTO DE VENTA
 Puigcerdà
 Plaza del Rec, 5 (tel. 972880514)

VENTA POR CORREO
 Apartado 2800, 08080 Barcelona
 eadop@correu.gencat.es



DEVIANCE et SOCIÉTÉ

LES POLITIQUES DE SÉCURITÉ ET DE PRÉVENTION EN EUROPE

Sur les politiques de prévention et de sécurité en Europe: réflexions introductives sur un tournant

P. HEBBERECHT, D. DUPREZ

articles

Les villes en France et la sécurité

S. BODY-GENDROT, D. DUPREZ,

La politique fédérale belge de sécurité et de prévention de la criminalité

Y. CARTUYVELS, P. HEBBERECHT

Les politiques locales de prévention de la délinquance en Angleterre et au Pays de Galles: nouvelles stratégies et nouveaux développements

A. CRAWFORD

L'État protecteur, mobilisation de nouveaux acteurs et repli sécuritaire: les politiques de sécurité et de prévention en Allemagne dans les années 1990

H. ADEN

Politiques de sécurité et de prévention dans l'Espagne des années 1990

A. RECASENS I BRUNET

De la sécurité démocratique à la démocratie de sécurité: le cas portugais

C. DAAGRA

Politiques de prévention et de sécurité en Grèce: le contrôle politique passé et présent, quelles perspectives?

S. VIDALI

Summary, Zusammenfassung, Sumario

Direction scientifique: Dominique Duprez et Laurent Mucchielli

E-Mail: deviance@ifresi.univ-lille1.fr

Abonnements: Éditions Médecine et Hygiène

Case postale 456 – CH-1211 Genève 4 (Suisse)

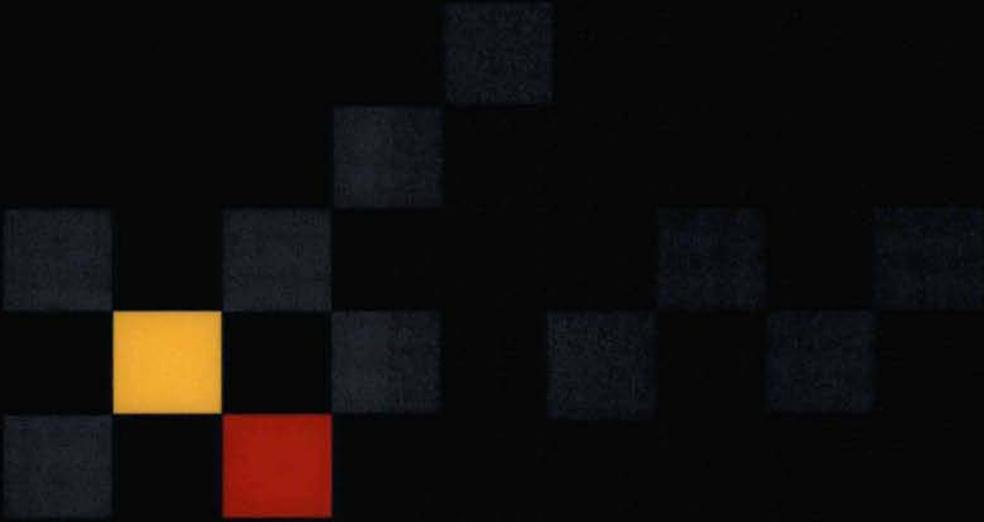
Tél. (022)702 93 11 Fax (022) 702 93 55

E-Mail: abonnement@medecinehygiene.ch

Prix abt. 2002: Individuel (4 numéros): CHF 90, CAD 100, € 58,44

Revue publiée avec le concours
du Centre National de la Recherche Scientifique
et du Centre National du Livre

M&H
Médecine&Hygiène



Generalitat de Catalunya
Escola de Policia de Catalunya