



Policía y desarrollo urbano en la ciudad contemporánea

Jesús Requena Hidalgo

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tdx.cat) i a través del Dipòsit Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tdx.cat) y a través del Repositorio Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tdx.cat) service and by the UB Digital Repository (diposit.ub.edu) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.

UNIVERSIDAD DE BARCELONA
Facultad de Geografía e Historia
Departamento de Geografía Humana

Programa de Doctorado
“Geografía, planificación territorial y gestión ambiental”

Tesis Doctoral

**POLICÍA Y DESARROLLO URBANO
EN LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA**

Jesús Requena Hidalgo

Director:
Dr. Horacio Capel Sáez
Catedrático de Geografía Humana

Segunda parte

La experiencia de la inseguridad en la ciudad actual.

**Las consecuencias del cambio social en las políticas públicas
de seguridad y en el trabajo policial.**

Hace tiempo que venimos constatando que la seguridad se está situando en el centro de buena parte de los debates públicos, debates en los que términos como miedo, conflicto, delincuencia o inseguridad se utilizan, no pocas veces, con más oportunismo que oportunidad¹. Creo que no es casual esta insistencia en la seguridad y en todo lo que tiene que ver con ella. Este interés coincide con las críticas y los retrocesos que está sufriendo el Estado del Bienestar. Es por ello que es necesario ofrecer respuestas inteligentes a los problemas de inseguridad y a las demandas de seguridad que no se agoten en pedir u ofrecer juicios más rápidos, penas más duras o más policía.

Que los temas de la seguridad y la inseguridad estén siempre de actualidad tiene que ver, seguramente, con el hecho de que las demandas de seguridad, que generalmente aparecen cuando han fallado los sistemas tradicionales de protección, son bastante más difíciles de satisfacer que cualesquiera otras que se planteen, lo cual facilita, a su vez, poner en aprietos al poder público por medio de su formulación. También hace tiempo que las amenazas y la seguridad han dejado de ser asuntos territoriales en el sentido estricto del término y ante esta realidad, los Estados, que siguen funcionando en base a lógicas territoriales, se muestran perplejos y desbordados. Es decir que estas demandas se dirigen a los Estados en un momento histórico en el que éstos experimentan si no la total incapacidad, sí la pérdida de capacidad de gestionar muchos aspectos de la vida social. Quizás, esta “moda de la seguridad” tenga que ver con esto: en un momento en el

que el Estado se muestra cada vez más frágil en lo económico y en lo social, la oportunidad está en campos como la seguridad, un tema convertido en nuevo aglutinante ideológico de nuestro tiempo².

Aunque el discurso de la seguridad atraviesa todos los ámbitos de la existencia humana y ya parece no haber ningún ámbito que pueda evitar los llamados “análisis de seguridad”, no es menos cierto que la preocupación por la seguridad en nuestra sociedad es una preocupación eminentemente urbana, centrada en la ciudad. De aquí que las imágenes sobre la ciudad, en tanto que representaciones sociales que dirigen la reflexión, el discurso y la acción, tengan un valor fundamental.

Antes de dar cuenta de los rasgos de una nueva configuración de la geografía urbana y de sus implicaciones en materia de seguridad, hay que reparar en la constante actualidad que mantiene el tema de la seguridad en las ciudades, y para hacerlo conviene tener bien presente el antiguo –aunque actual— debate sobre las imágenes de la ciudad, un debate entre los que piensan que la ciudad y lo urbano es caos, desorden, crimen y pobreza, y entre los que piensan diferentemente. Por los motivos antes apuntados, el ejercicio no es baladí, especialmente para las personas interesadas en la seguridad, porque se trata de un debate que contiene, precisamente, muchas referencias a lo que hoy calificamos como problemas de inseguridad.

Jaume Curbet, uno de los teóricos de la seguridad más relevantes en nuestro país, hace referencia a la ciudad como “hábitat de la (in)seguridad”³. Zygmunt Baumann llama la atención sobre la paradoja que supone el hecho de que las ciudades, que fueron construidas inicialmente para proporcionar seguridad a todos sus habitantes, se las asocie actualmente más con el peligro que con la seguridad⁴. Por otro lado, estudiosos de la ciudad y la seguridad, como Sophie Body-Gendrot, se preguntan si el miedo acabará por destruirla⁵.

Hoy, incluso ante el avance de la urbanización al que me referiré más adelante, esa tradición pesimista que traslada una percepción negativa de la ciudad, centrada sobre todo en riesgos y amenazas, se ha vigorizado. Conviene estar prevenido ante ella

distinguiendo entre los problemas *en* las ciudades —muchos de los cuales son de la sociedad en general— de los problemas *de* las ciudades.

En general, las advertencias contenidas en los *gritos amargos* sobre la ciudad hacen referencia a los riesgos que ésta supone para la vida social y para la humanidad misma. Son de sobras conocidas: insalubridad, contaminación, ruido, suciedad, desorganización, descomposición de la familia y de la comunidad; conflicto, desorden, delincuencia, amoralidad, vicio, perdición; pobreza, segregación, explotación, dualidad social. En general, el discurso negativo sobre la ciudad va en paralelo a valoraciones positivas de los ambientes no urbanos, del campo y de la vida rural, en los que, a veces, se sitúan las raíces y los valores tradicionales que fundan la pretendida nación frente a la mezcla y el mestizaje representado desde siempre por la ciudad.

Horacio Capel ha estudiado en profundidad esta tradición pesimista sobre la ciudad y nos advierte que muy temprano, en la misma Biblia, ya encontramos los primeros antecedentes de dicha visión negativa⁶. En ella, Jerusalén y otras ciudades de la época aparecen como refugio para todos, pero también como lugares de perversión. Sodoma y Gomorra son la referencia más clara de esta tradición: según la leyenda, fueron destruidas por albergar el vicio y la degradación. Como es sabido, estos antecedentes antiurbanos fueron recogidos por todos los autores del pensamiento cristiano posterior, tanto religiosos como moralistas de todas las épocas, y tuvieron continuidad en el tiempo hasta llegar a nuestros días a través de la tradición clásica, el Renacimiento, la Ilustración y el Romanticismo.

Desde luego, no todas las posiciones en contra de la ciudad son iguales y es necesario distinguir las críticas que se dirigen a la misma esencia de lo urbano de otras más matizadas.

Desde las posiciones más críticas —las más románticas, las más conservadoras—, la solución de los problemas sociales pasaría por detener e incluso invertir el proceso de urbanización, para refundar la cohesión social en el sistema de relaciones tradicionales, propio de las sociedades rurales, basado en el conocimiento mutuo más directo, en la solidaridad y en el control comunitario. Diferentes son las críticas que se han realizado

desde posiciones que, aún reconociendo las ventajas de la vida urbana, denuncian aspectos problemáticos de ella. Entre ellas están, por ejemplo, las de médicos, arquitectos y urbanistas del siglo XIX, como Ildefonso Cerdá quien, a pesar de que reconoció en la Barcelona de su tiempo la existencia de “abismos horrorosos”, desarrolló su teoría general de la urbanización para guiar una reforma urbana que, incluso a pesar de algunas de sus consecuencias negativas, como la concentración, permitió el desarrollo de una sociedad nueva. Del mismo tipo son, ya en siglo XX, críticas como la de Lewis Mumford, uno de los intelectuales con más influencia en el pensamiento urbanístico contemporáneo, porque sin perjuicio de pensar la ciudad como crisol del avance civilizatorio, no dejó de reconocer en el mismo crecimiento urbano las condiciones para el fin de la ciudad misma.

Desde luego, no es razonable negar la existencia de problemas en las ciudades, ni minimizar la gravedad de algunos de ellos. Los ha habido siempre y no parece que vayan a dejar de existir en un futuro más o menos próximo. Sin embargo, cuando se hace referencia a los problemas urbanos, en primer lugar hay que tener presente de qué tipo de ciudad se habla, porque en los sistemas urbanos hay notables diferencias tanto de dimensión o de escala —hay ciudades pequeñas, medianas y grandes ciudades— como cualitativas, de naturaleza. Las transformaciones sociales y espaciales acaecidas a propósito de las revoluciones industriales cambiaron muchos aspectos urbanos y, entre los más destacados, los de carácter morfológico. Los avances en materia de transportes, sobre todo por la difusión del uso del automóvil en el siglo XX, explican la suburbanización, la ciudad dispersa, la ciudad difusa, la *ville éparpillée*, la contraurbanización, la ciudad-región y el *daily urban system*, o sistema urbano de movimientos pendulares entre la residencia y los lugares de trabajo. Y con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que han supuesto un cambio cualitativo en el campo de la interrelación a distancia, hay quien habla de Telépolis, una nueva forma de organización social concretada en algo así como en una ciudad desterritorializada. Desde luego, la vida en cada uno de estos tipos de ciudad no es igual, ni los problemas que pueden aquejar a sus habitantes son necesariamente de la misma naturaleza, en particular los que tienen que ver con la inseguridad.

Por otro lado, en relación con el contenido de las críticas, conviene precisarlo con rigor, porque, como ya se ha apuntado, hay que distinguir entre los problemas *de* las ciudades, es decir los que son propios de estas formas específicas de organización del hábitat y la existencia social, de otros problemas que, a pesar de que se manifiesten con más nitidez en las ciudades porque son más visibles a causa de la concentración de personas y actividades, son problemas que afectan a la sociedad en su conjunto, es decir son problemas sociales *en* la ciudad.

La segregación, la pobreza, la exclusión, la violencia, la injusticia no son patrimonio exclusivo de la ciudad ni de lo urbano. Son la consecuencia de la extensión, a escala planetaria, de un determinado tipo de relaciones sociales. Si su denuncia es más frecuente en las ciudades puede deberse, como se ha dicho, a que la concentración de personas y actividades agudiza los efectos de estos fenómenos, pero también al hecho de que los observadores más críticos y comprometidos viven y trabajan en ellas.

Por otra parte, cuando se hace referencia al anonimato y a la alienación como rasgos distintivos de una vida urbana entregada al mercado y a la dominación de los medios de comunicación, no puede olvidarse que en ningún otro lugar hay tantas posibilidades de información y de elección como en las ciudades, desde siempre menos sometidas a los poderes tradicionales —como la iglesia, los mayores o las costumbres— que los ámbitos no urbanos o rurales. En estas zonas, donde pasar inadvertido es ciertamente más difícil, el control comunitario y social es mucho más estrecho que en las ciudades, pero ello, como se sabe, no siempre es lo que más conviene a las personas, especialmente cuando éstas deciden llevar a cabo sus planes de vida sin someterse a las convenciones y a las conveniencias establecidas en su entorno. Desde luego, los comportamientos desviados o simplemente discordantes se identifican mejor en estos lugares, porque toman relevancia con más facilidad, pero también tienden a generar más inseguridad. Sin perjuicio de reconocer que, tal y como denuncian las visiones más pesimistas sobre la ciudad, el anonimato dificulta el control de los comportamientos, no puede obviarse el hecho de que el mismo anonimato ha sido reivindicado desde posturas más optimistas que valorizan la ciudad como un espacio de libertad para las personas y sus ideas, que pueden ser enunciadas y reivindicadas en mejores condiciones que en el campo. Además, los preocupados por la falta de control sobre la población deben tener en

cuenta que hoy conocemos posibilidades de control sobre los comportamientos y las costumbres de la gente que son infinitamente más potentes que hace unos años y que, por ejemplo, prácticas como la videovigilancia están realizando, de forma muchas veces preocupante, aquel ideal panóptico que aspiraba a controlar la sociedad en su conjunto, también la rural⁷.

Finalmente, en relación a los peligros de desorganización social y de amenaza del orden establecido que se presentan como propios de la ciudad, hay que admitir que, efectivamente, los mencionados en el párrafo anterior serían factores que coadyuvarían a la contestación social y a las reivindicaciones, que pueden llegar a hacerse de manera traumática. Sin embargo, hay que preguntarse si estas cuestiones constituyen un problema, por qué y para quién, y hay que tener bien presente que las exigencias en materia de seguridad y las denuncias sobre inseguridad no son una constante observable en todas las ciudades por igual, sino que cambian en función del lugar y del tiempo. Como afirman Henrique Thomé y Diego Torrente, en este campo de la seguridad, asuntos que hasta hace relativamente poco eran críticos, como el abastecimiento de alimentos o agua, hoy, al menos en las ciudades occidentales, han dejado de serlo y no se contemplan amenazas relacionadas con ellos⁸. Por otro lado, la inseguridad no se manifiesta por igual, ni en relación con los mismos fenómenos ni en la misma intensidad, en todas las zonas de una misma ciudad. Del mismo modo que situaciones que para los habitantes de una ciudad como Barcelona o Madrid puedan ser horribles pesadillas de inseguridad, pueden ser sueños inalcanzables para ciudadanos de determinadas ciudades como Nueva York, México, Caracas o Bogotá⁹.

Una de las amenazas más señaladas por esta tradición pesimista de la ciudad es la pobreza. En los discursos de dicha tradición se hace referencia al aumento de la pobreza en la ciudad y, con ella, la de la ignorancia, la enfermedad y la pérdida de vitalidad. Nuevamente hay que señalar que, efectivamente, es innegable que la ciudad ha atraído desde siempre a los desposeídos de toda procedencia, tanto de otras ciudades como de los entornos no urbanos, y que siguen habiendo pobres en nuestras ciudades. Aún así, hay que insistir en que también hay pobres, y más, en los espacios considerados rurales, especialmente en los países menos desarrollados, donde la población rural es mayor.

Los argumentos para desmontar estas tesis son contundentes. Respecto de la ignorancia que se asocia a la pobreza, basta decir que la ciudad ha acogido siempre a las personas con más instrucción y más educación, y ha albergado y promocionado la producción de conocimiento y de cultura. En referencia a las imágenes negativas sobre la enfermedad, tan comunes en el siglo XIX, es suficiente con repasar las estadísticas sobre esperanza de vida para concluir que los entornos urbanos, a pesar de los problemas ambientales y de salubridad que sin duda presentan, son más saludables porque han recibido, precisamente, la atención de las clases más instruidas que en ella viven: médicos, higienistas y urbanistas, entre otras.

Siempre ha habido pobres en la ciudad, y los seguirá habiendo. Los resultados de la gestión de la pobreza y la exclusión social dependerán del proyecto político en el poder pero, en todo caso, incluso en momentos como los actuales en los que el desempleo y la precariedad laboral avanzan, la ciudad sigue atrayendo población que busca la mejora de sus condiciones de vida, ya sea a través del empleo, de la educación o de la salud. En este punto, conviene recordar que la población más expuesta a la pobreza y la exclusión es la inmigrada. En no pocas ocasiones, las descalificaciones de la ciudad han consistido en presentarla como un sumidero de miseria, de marginación y de “lo peor” de cada país; conviene recordar al respecto que esta capacidad de atracción también ha sido valorada positivamente desde el momento en que la inmigración ha podido contribuir al progreso económico y social de la ciudad.

A la hora de establecer relaciones entre la pobreza y la marginalidad, por un lado, y el desorden y el delito en la ciudad, por otro, tan reduccionista y desacertado resulta establecerlas de manera automática e inequívoca como negar que el acceso diferencial a recursos materiales y de educación determina las posibilidades de que las personas desarrollen conductas ilegales o incívicas. Desde antiguo se sabe que entre los declarados culpables por la Justicia, abundan los pobres y los pertenecientes a determinados grupos sociales¹⁰. Ahora bien, si se reconoce que las condiciones para que se reproduzca el desorden y la delincuencia son consecuencia de las decisiones que se toman en el marco de un determinado proyecto de sociedad, no hay razón para pensar que dichas condiciones no puedan cambiarse por medio de la inclusión de la seguridad en las políticas urbanas, en aquéllas específicamente dirigidas a mejorar la convivencia

ciudadana, a pesar de que, como veremos más adelante, los gobiernos locales no están en la mejor disposición ni tienen todas las claves para resolver ciertos problemas que, por su naturaleza, son competencia de instancias políticas superiores o tienen su origen en otra dimensión territorial¹¹.

Pero hay, efectivamente, problemas específicamente urbanos, problemas *de* las ciudades, que fundamentalmente derivan de la concentración de personas y actividades en espacios relativamente reducidos. Habitualmente se señalan tres. Por un lado, la enorme concentración de energía que requieren, y la consiguiente cantidad de residuos que generan. En segundo lugar, los problemas relacionados con el transporte, especialmente graves cuando la oferta de transporte público es insuficiente y de escasa calidad, lo cual sólo puede explicarse desde la valoración cultural del transporte privado. Como también se verá en esta segunda parte de la Tesis, el uso del automóvil privado ha contribuido decisivamente a la transformación de la ciudad y de la vida en ella: se han formado extensas áreas suburbanas, la vivienda se ha separado del trabajo, han aparecido centros comerciales en las periferias y se han configurado nuevas jerarquías urbanas a partir de carreteras y autopistas. Con todo, los problemas de contaminación, de congestión circulatoria en espacios centrales y de segregación de espacios periféricos a consecuencia del trazado de vías de comunicación cuya capacidad se ve continuamente sobrepasada son graves en muchas ciudades. En tercer lugar, el de la vivienda es un problema eminentemente urbano que afecta, sobre todo a la población joven. La mala calidad de la vivienda y su elevado precio son una constante en las críticas más negativas de la ciudad. Aún así, conviene recordar que los estándares habitacionales han mejorado muchísimo en los últimos decenios y aunque todavía hay carencias importantes en determinados sectores urbanos, como el caso de determinados núcleos históricos o de polígonos periféricos en los que se concentra la población de más edad o la inmigración, las ciudades siguen acogiendo a más personas en cada vez mejores condiciones¹².

En este punto, haciendo referencia a los problemas específicamente urbanos como los que acabo de señalar, es necesario llamar la atención sobre el hecho de que tanto éstos como la inseguridad ciudadana son consecuencia de nuestro modo de vida, expresión, en última instancia, de nuestros propios intereses. Desde este punto de vista, como

afirman Iñigo Ortiz de Urbina y otros autores, la identificación de la ciudad con la inseguridad no sólo sería paradójica desde el punto de vista histórico, pues “muchas de las características que convierten a las ciudades en lugares tendencialmente inseguros se relacionan con aspectos de nuestro modo de vida a los que no queremos renunciar”¹³. Como explicaré más adelante, la sociedad actual, aunque sea como consecuencia no querida, ha creado las mejores condiciones para la comisión de infracciones penales, pues ha dado lugar a un aumento exponencial de las oportunidades de encontrar objetos y víctimas en situaciones cada vez más vulnerables¹⁴.

Esta segunda paradoja conecta directamente con otra muy propia de las actuales estructuras sociales, la que entraña el hecho de que, a pesar de que vivimos en las sociedades más seguras de la Historia, no dejemos de sentirnos cada vez más inseguros. Como señala Robert Castel en su análisis de la inseguridad en la sociedad actual, “nosotros –al menos en los países desarrollados— vivimos sin duda en algunas de las sociedades más seguras que hayan existido jamás”¹⁵. Sin embargo, nos sentimos más amenazados y asustados, más dados al pánico y más interesados por cualquier cosa que tenga que ver con la seguridad física y psicológica que los miembros de la mayoría de las sociedades anteriores.

Siguiendo a Daniel Innerarity, este sentimiento de inseguridad no justificado por el aumento objetivo de peligros o amenazas para la existencia humana respondería a una ley según la cual, cuanto mejor nos va, peor consideración tenemos de aquello gracias a lo cual nos va bien¹⁶. De alguna manera, en nuestros días los progresos no despiertan ya el entusiasmo que antaño solían. Al convertirse en algo normal y evidente, la atención se concentraría ahora en las disfunciones que quedan pendientes, en el mal que queda sin vencer. A pesar del progreso que han supuesto las ciudades, las técnicas de gobierno y los sistemas de comunicación, por poner algunos ejemplos, en el imaginario colectivo más extendido las ciudades no dejan de deshumanizarnos, los gobiernos no dejan de controlarnos y la información que nos llega desde todos los lados no deja de manipularnos. Según esta “ley de penetración creciente del resto”, cuantas más cosas negativas desaparecen de nuestra realidad, menos soportable resulta lo negativo que permanece.

Ello explicaría también que, como afirma Jordi Borja, siempre se hayan practicado dos discursos sobre la ciudad, el del cielo y el del infierno, en los que lo urbano aparece como el aire que nos hace libres y como el peligro que nos acecha; exaltada como lugar de innovación y progreso y satanizada como el medio natural del vicio y el miedo¹⁷.

En definitiva, en las ciudades hay problemas específicamente urbanos y, algunos de ellos, graves. Sin embargo, a pesar de ello y de las posibilidades que la tecnología ha ofrecido y ofrece para la descentralización y la desurbanización, siguen creciendo. Ya me he referido al automóvil y debe recordarse el importante papel que jugó la electricidad, permitiendo extender la energía por todo el territorio y acabando así con las servidumbres que imponía el hecho de producir únicamente en vapores y fábricas localizadas en las tramas urbanas existentes. Con la Tercera Revolución Industrial, las tecnologías de la información y la comunicación han ampliado todavía más, muchísimo más, estas posibilidades. Y aún así, como mostraré más adelante, siguen creciendo, por lo que no se puede negar que deben haber poderosas razones para ello.

Este único dato ha servido para que se argumente a favor de la ciudad desde posiciones que la reivindican como un lugar de progreso, de innovación, de la ciencia y de la cultura, de la educación, de la libertad, de posibilidades de mejora de las condiciones de vida y de promoción social. En ocasiones, también desde extremos, se ha asegurado que la ciudad es el único lugar donde merece la pena vivir.

En todo caso, éste es un debate intelectual que sólo debe interesar a determinadas minorías, pues la mayor parte de la población, integrada en clases medias y populares, parece que no tiene dudas. La urbanización progresiva y acelerada es la tendencia demográfica del siglo XX en la mayor parte de las metrópolis, y tiene todos los visos de seguir siéndolo durante varias décadas. En una estimación reciente de Naciones Unidas, hacia el 2030, más del 60% de la población mundial vivirá en áreas urbanas¹⁸. Por muy influyentes que puedan ser las minorías que con sus *gritos amargos* proyectan imágenes negativas de la ciudad, la mayor parte de la población ha encontrado en la ciudad lo que ha ido necesitando para vivir y para mejorar sus condiciones de vida. Y actualmente, los que valoran positivamente los ambientes rurales y en algunos casos se van a vivir al campo, pertenecen a clases urbanas, que siempre “regresan” a entornos bastante

urbanizados, ya sea buscando fijar la residencia principal o buscando localizaciones para la segunda residencia.

Ciertamente, como se ha señalado hasta ahora, hay dos discursos sobre la ciudad. Pero creo que su distinción, en la práctica, tiene una utilidad puramente analítica. Lo que en la realidad encontramos con más frecuencia es una experiencia ambivalente de lo urbano en la que las ciudades atraen y repelen por los mismos motivos, a veces incluso al mismo tiempo. Desde esta perspectiva, la ciudad sería un “campo de batalla” para dos sentimientos, el de la mixofobia y el de la mixofilia¹⁹. Si la variedad y la mezcla inducen presentaciones de la ciudad como una fuente de peligros y temores, no es menos cierto que ese mismo dinamismo que constituye los paisajes urbanos en un caleidoscopio de novedades y sorpresas en continuo movimiento tiene un enorme poder de seducción. Sólo así puede entenderse que dicha experiencia de lo urbano no genere siempre y en cualquier latitud una sensación inequívoca de angustia o temor, como la que despiertan las pesadillas o las maldiciones. Sólo así puede entenderse que, en estos momentos, el proceso continuo de la urbanización permita hablar de Urbanización Generalizada, pues a pesar de que la crisis de los primeros años 1970 hizo que las ciudades dejaran de crecer y que algunos autores hablaran de “contraurbanización” cuando describían procesos de despoblación de las principales ciudades metropolitanas y aumentos de población en ciudades periféricas, no metropolitanas, en la década siguiente, de los años 1980, las estadísticas demográficas volvieron a mostrar un horizonte global urbano, con la intensificación de la urbanización.

Sin desechar por completo las visiones más negativas sobre la ciudad, porque es necesario tenerlas presente para hacer una revisión crítica de las propias ideas, no parece razonable empeñarse en la defensa de un escenario diferente para el progreso social en general. Cualquier reflexión sobre la ciudad y sobre la intervención en ella debe aceptar que las evidencias señalan en la dirección de más ciudad. También en materia de seguridad.

En los tres capítulos siguientes me ocuparé, precisamente, de ello, porque la comprensión de las implicaciones de la constitución de una geografía urbana como la que los procesos de globalización ha propiciado es clave para las políticas públicas de seguridad

y, más concretamente, para la constitución de la policía como un agente con posibilidades de intervenir adecuadamente en las políticas urbanas contemporáneas.

Notas a la introducción a la Segunda Parte

¹ Requena, 2010.

² Según algunos autores, el Estado, que ya no puede proteger a la ciudadanía frente a un Mercado que ha conseguido cuestionar y menoscabar las conquistas sociales conseguidas a lo largo de todo el siglo XX, situaría ahora la función securitaria en el centro de sus pretensiones de legitimidad. Zygmunt Bauman afirma: “el espectro de la degradación social contra el cual el Estado social prometía seguridad a sus ciudadanos está siendo sustituido, en la fórmula política del Estado de la seguridad física de la persona, por las amenazas de un pedófilo que campa libre, de un asesino en serie, de un mendigo molesto, de un ladrón, (...), de un terrorista o, todavía mejor, por todas estas amenazas concentradas en la figura de un inmigrante ilegal, contra el cual el Estado moderno, en su encarnación más reciente, promete defender a sus súbditos” (Bauman, 2010, p. 25).

³ Curbet, 2007.

⁴ Bauman, 2011.

⁵ Body-Gendrot, 2008a.

⁶ Capel, 2002.

⁷ Whitaker, 1999.

⁸ Thomé y Torrente, 2003.

⁹ La Organización de las Naciones Unidas ofrece estadísticas mundiales de criminalidad en <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/data.html>.

¹⁰ Tocqueville y Beaumont, 2005; citado en Ortiz de Urbina y Ponce, 2008, p. 16. Sobre esta cuestión referida al caso español, puede verse Rivera, 2006.

¹¹ Bauman se ha referido a la ciudad calificándola de “vertederos para problemas concebidos y gestados en el ámbito global” (Bauman, 2011, p. 109).

¹² Requena, 2003.

¹³ Ortiz de Urbina y Ponce, 2008, p. 14.

¹⁴ Esto es lo que sostiene la llamada teoría de las actividades rutinarias, que tiene su origen en un artículo de Lawrence E. Cohen y Marcus Felson, Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*, 1979, p. 588-608. Sobre esta misma teoría puede verse un artículo del mismo Marcus Felson y de Ronald V. Clarke con el sugerente título: “La ocasión hace a ladrón. Teoría práctica para la prevención del delito”, en Ortiz de Urbina y Ponce, 2008, p. 193-234.

¹⁵ Castel, 2003, p. 5.

¹⁶ Innerarity, 2004, p. 151.

¹⁷ Borja, 2005.

¹⁸ Informe de tendencias globales del Programa de Asentamientos Urbanos de la Organización de las Naciones Unidas (UN-Habitat), en <http://ww2.unhabitat.org/habrdd/global-html>.

¹⁹ Bauman, 2011, p. 113-119.

Capítulo 4

PERSPECTIVA GEOGRÁFICA DE LA EXPERIENCIA DE LA INSEGURIDAD EN LA SOCIEDAD ACTUAL

La búsqueda de seguridad en la sociedad actual tiene que ver con los espacios que ésta ha constituido en las últimas décadas. Hay una inseguridad característica de estos nuevos espacios globalizados y una vulnerabilidad propia de las actuales estructuras urbanas. Esta inseguridad no es una anomalía corregible mediante seguridad y buena voluntad: es una consecuencia lógica de determinados procesos sociales, algunos de naturaleza claramente territorial.

Como consecuencia de dichos procesos, la ciudad ha cambiado y hoy estamos instalados en la fase de la Urbanización Generalizada y en una nueva configuración de las estructuras territoriales.

Éstas son cuestiones que las políticas de seguridad y las prácticas policiales —de políticos, técnicos y policías— deben tener bien presentes, si no quieren enfrentarse a la frustración derivada del corto alcance de sus propuestas y sus desarrollos, y al juicio negativo de la ciudadanía que debe evaluarlas.

Los policías, las personas que se dedican a la política y los técnicos con responsabilidades en materia de seguridad, así como el público, deben ser conscientes

de que muchas categorías que hacemos servir para explicar las certezas y el desconcierto son de carácter espacial; también de que el espacio ha vuelto a adquirir importancia en los últimos años para el análisis de la sociedad, sin que ello signifique que su sentido resulte evidente.

4.1 Los nuevos espacios de la globalización y el nuevo panorama sobre la invisibilidad social y la inseguridad.

El filósofo Daniel Innerarity ha expresado con estas palabras el carácter definitorio de nuestro tiempo:

“Que las cosas no suelen ser casi nunca lo que parecen es un principio fundamental en la observación de las sociedades y las culturas (...) Pero las cosas son más complejas y de manera creciente en la sociedad en la que vivimos, especialmente expuesta al desajuste entre lo que se ve y lo que tan solo cabe suponer. Más aún: esa coincidencia puede incluso considerarse como un rasgo definitorio de la sociedad contemporánea, a la que sin exageración puede denominársela como una sociedad invisible”¹.

Puede parecer que esta caracterización es poco adecuada para este tiempo actual, en el que da la impresión de que todo está al descubierto y de que nada puede escapar al escrutinio de la mayoría.

El proyecto ilustrado de iluminar la realidad social y combatir la ocultación y el misterio parece haber culminado en nuestros días, con la exaltación de lo visual. Ciertamente, ninguna generación ha estado tan obsesionada con lo visual como la nuestra, en la que no creemos salvo lo que vemos –a lo que habría que añadir que nos creemos todo lo que vemos. Hoy, cuando la visibilidad es un valor central en torno al cual se sitúan otros como la sinceridad, la autenticidad o la transparencia, muchos opinan que lo invisible ha desaparecido².

Sin embargo, como advierte Innerarity, hay una ceguera propia de la visibilidad excesiva, del exceso de visibilidad. El avance de Internet, la generalización de su uso y

la enorme penetración de los medios de comunicación han propiciado una familiaridad y una proximidad que se extiende a escala planetaria. Cada vez menos cosas y menos personas nos resultan extrañas, y podemos vernos en situaciones de otros y reconocernos en ellos. Sin embargo, lo que ofrecen los medios no parece ser más que superficialidad. “En la era de lo visual, el secreto, lo invisible, está omnipresente en la ubicuidad de lo obvio. La originalidad de las nuevas formas del secreto está en su hipervisibilidad”³. En la experiencia cotidiana, lo que está demasiado próximo se aleja y hay realidades que se nos vuelven extrañas a causa de su familiaridad.

Hay muchos argumentos en favor de esta tesis de la sociedad invisible. Hemos asistido y estamos asistiendo a una virtualización de la sociedad, algo que va más allá del avance de los sectores específicamente virtuales. La nueva economía configura un mundo en el que los recursos de más valor son los más intangibles, en el que las reservas de bienes, de capital y de mano de obra cuentan menos que los flujos económicos. En términos geográficos, la disolución de los límites por la globalización ha configurado espacios que apenas sirven para clarificar ese mundo e identificar, lo que a su vez desdibuja espacios y difumina estatus. En ellos aparecen lo que Rubert de Ventós ha denominado “objetos políticos no identificados”: estados semisoberanos, organismos internacionales de escasa representatividad, sujetos con identidades múltiples, emigrantes, terroristas, ejes del mal, entre otros.

Casi todas las categorías que utilizamos para referirnos a la certeza y al desconcierto son de carácter espacial. En el discurso común ordinario, la incertidumbre se expresa a menudo diciendo que se ha perdido el norte, o que se está desorientado. En las últimas décadas, el espacio ha vuelto a adquirir importancia para el análisis de la sociedad y de lo social, lo cual, frente a lo que puede pensarse en primera instancia, tiene un sentido que no resulta tan evidente. De aquí la necesidad de pensar detenidamente sobre dicho significado y de reflexionar sobre todo lo que tiene que ver con la seguridad y las prácticas sociales relacionadas.

Quizás el término globalización sea el que mejor ilustra esta constante de las referencias espaciales en el discurso social. No es seguro que esto quiera decir que estemos

absolutamente seguros de qué es el espacio. Quizás se trate justamente de lo contrario: si se habla tanto del espacio es posible que sea porque se estén produciendo ciertas dificultades para entenderlo e interpretarlo adecuadamente en la medida que haya dejado de ser un mero escenario o receptáculo de la acción social.

En cualquier caso, la bibliografía sociológica y geográfica contemporánea dan cuenta del hecho de que el espacio, como categoría, ha perdido inteligibilidad; la estabilidad que lo caracterizaba como objeto de estudio y de intervención se ha desvanecido para hacerse más invisible justo cuando más visible es, “como difícil resulta percibir lo que es ruidoso y se hace notar demasiado”⁴.

No se trata, obviamente, de la desaparición del espacio, sino de un cambio de significación de la relación entre la sociedad y el espacio. La globalización ha impuesto una nueva forma de concebir dicha relación y, además, la necesidad de revisar y cuestionar las visiones clásicas, que concebían el espacio como mero contenedor de la acción social.

Cuando el espacio se piensa como lugar o territorio, lo que importa es el espacio ya constituido —los puntos, las sedes, los territorios delimitados— y a menudo se ignora o se minusvalora el proceso social de su constitución. Nos fijamos en los movimientos en el espacio, no en los espacios en movimiento. Sin embargo, la realidad actual reclama una perspectiva más dinámica sobre el espacio, que incorpore la visión del espacio como resultado de procesos sociales, de la interacción social, de manera que pueda entenderse el hecho de que cada sociedad produce y configura un tipo de espacio diferente.

En nuestro tiempo, parecen entenderse mejor los fenómenos sociales y el comportamiento de las personas y los grupos, también en todo lo que ello tiene que ver con el espacio, cuando se piensa en términos de procesos y evolución en lugar de hacerlo en términos de estabilidad. Georg Simmel lo expresó con precisión cuando afirmó que el límite no es un hecho espacial con efectos sociológicos, sino un hecho sociológico que se forma espacialmente. Saskia Sassen, en su estudio sobre las ciudades

globales, también reparó en esta necesidad de considerar el espacio a partir de la interacción social y, en consecuencia, de sustituir el modelo concéntrico de ciudades por el de espacios que se solapan reorganizando así las dimensiones de espacio y tiempo⁵.

Desde esta perspectiva, como propone Innerarity, conviene “considerar los actores antes que los sujetos, la composición de las relaciones por encima de la distribución de los lugares, pasar de las estructuras a los procesos, de los sujetos a las acciones, del individuo al sistema, de la linealidad a la recursividad, de la seguridad a la contingencia”⁶; asimismo, interesa tener presente la validez de algunos conceptos espaciales para aproximarse e interpretar la actual realidad desde una perspectiva geográfica.

4.1.1 Espacios virtuales.

Debido a la extensión y la consolidación de circuitos de información, financieros y comerciales, así como a la movilidad creciente de las poblaciones a escala planetaria, los espacios políticos están sometidos actualmente a una gran incertidumbre⁷. Como se ha dicho anteriormente, no creo que se haya producido el fin de los territorios, pero las nuevas condiciones han hecho que el espacio nacional, políticamente delimitado, haya perdido la gravedad que tradicionalmente lo definía y se haya abierto paso una territorialidad difusa, más versátil. Éste es un rasgo que el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas, también las de seguridad, deben observar si de lo que se trata es de gobernar atendiendo al dinamismo social antes referido. Aunque siga estando en los fundamentos del Estado, el territorio estatal parece no adaptarse al nuevo panorama económico: los flujos transnacionales de dinero y mercancías tienen una matriz que lo desbordan; las tecnologías de la comunicación lo sitúan al margen de su potencia y manifestaciones locales de inseguridad, como se verá más adelante, no pueden entenderse si no es en relación tanto con los primeros como con las segundas, como pasa con el crimen organizado.

La Paz de Westfalia (1648) vino a instaurar en la práctica la lógica territorial, que sería enunciada por Hobbes, el teórico del Estado nacional, en su *Leviatán* (1651). Durante más de tres siglos, el territorio ha sido el único soporte de la comunidad política, instrumento de control social y fundador del orden político moderno. Desde la época de los primeros imperios, la historia de Estado es la historia del control del territorio.

Por medio del establecimiento de fronteras, el territorio ha sido el instrumento esencial de la seguridad. Las amenazas han sido definidas como algo exterior y, al tiempo que ha creado el enemigo externo, ha protegido de él. El principio de territorialidad presupone que el territorio es, en sí mismo, constitutivo del orden, principio estructurador de la comunidad política. En este sentido, el principio territorial, que siempre implica monopolio y exclusividad, no se presta al compromiso, ya que no contempla la pertenencia simultánea a espacios distintos⁸.

Está claro que hoy, con el avance de la globalización, hay estrategias políticas, económicas y sociales que ignoran o contradicen este principio de territorialidad. La mundialización confiere a los diferentes actores sociales un grado de movilidad hasta ahora desconocido y no sólo los libera de la servidumbre territorial sino que les ofrece recursos para desmarcarse de ella y permite estrategias que consisten, precisamente, en trascender fronteras y adoptar formas de identidad múltiples.

No es únicamente una cuestión que afecte a la economía. La seguridad, en el núcleo de la soberanía estatal, es cada vez más un ámbito que escapa a la regulación estatal. El Estado ya no obtiene su legitimidad de la garantía de la seguridad, tal y como pretendía Hobbes, porque ahora la inseguridad desborda sus fronteras y el desarrollo de funciones de protección de personas y bienes exige un marco mucho más amplio y complejo. Ahora, en relación con los problemas de inseguridad y con los dispositivos de seguridad, interesan más los flujos y menos los límites, y los intereses propios suelen situarse, también, en territorios ajenos. De hecho, las fronteras sirven, cada vez menos, para distinguir lo interior de lo exterior.

El territorio no ha muerto, pero las transformaciones recientes obligan a dejar de considerarlo como la referencia del orden internacional. El escenario es ahora más complejo, constituido por formas nuevas y cambiantes de regionalización, por redes que ya no responden a constricciones territoriales.

Así, el proceso de construcción de la Unión Europea ejemplifica esta transformación de la territorialidad. La Unión Europea no ha supuesto la sustitución de los territorios nacionales por un único territorio confederado. Lo que ha significado, en la práctica, es una multiplicación de los niveles de territorialidad, variables según los temas o según los contextos. Este proceso de construcción ha sido, de hecho, un proceso de reinención del espacio, en el que son posibles las comunidades múltiples o las políticas de extensión e intensidad variables. Y la Unión no ha resultado de la mera yuxtaposición de los Estados, ni de la configuración de una entidad mayor que reproduce los esquemas tradicionales de la soberanía estatal. Parece que este proceso de construcción europea ilustra bien esa agonía de los territorios tradicionales a partir de la erosión de la soberanía nacional. La política de los Estados es una actividad entre la ficción de la unidad nacional y la realidad de las dependencias transnacionales. El juego es complejo, pues no está tan claro como antes qué reglas sirven en cada situación, ante cada asunto a tratar. Los actores actúan en espacios políticos locales, regionales, nacionales e internacionales, y sus intenciones y decisiones pueden ser diversas según el contexto y la situación o el problema de que se trate.

En el nuevo estado de cosas, es necesario reparar en la pluralidad de modos territoriales y, situados más allá de la lógica tradicional, repensar conceptos como competencia, frontera o integridad territorial.

El pluralismo espacial o el espacio pluridimensional son ideas que expresan bien el hecho de que estemos gobernados por lógicas diversas, de que hay imbricaciones y solapamientos en la constitución del espacio y de que hoy somos testigos de que es posible la constitución de espacios diversos en un mismo lugar.

4.1.2 Lugares débiles.

El territorio se ha convertido en una categoría menos relevante a causa del desarrollo de las nuevas tecnologías de transporte, información y comunicación, y a este hecho se han referido autores diversos en los últimos veinte años. David Harvey afirmó que el tiempo aniquiló el espacio⁹. Helmut Willke asegura que vivimos en una sociedad atópica¹⁰, en la que se ha producido una “bagatelización del lugar”¹¹. Marc Augé habla de los “no lugares” como espacios de relevancia creciente¹², espacios de tránsito en una sociedad en la que, de alguna manera, se pierde el sentido del lugar (*no sense of place*)¹³.

La percepción y la proximidad o la distancia se han modificado sustancialmente por medio de la simultaneidad con que los medios hacen presente un acontecimiento o un fenómeno, que ha tenido lugar en un punto determinado, o en muchos otros a la vez.

En cierto modo, la idea de un espacio relativamente estable se ha ido desechando para incorporar conceptos como apertura, multiplicidad, proceso, diferencia o coexistencia. Los modelos sociales que se imponen para explicar la realidad hacen referencia a la metáfora de la fluidificación. Entre ellos destaca el de Zygmunt Bauman, que adopta la imagen de la liquidez¹⁴.

Según Bauman, la modernidad fue una empresa de colonización del espacio, algo acabado, conquistable, delimitable, en el que la riqueza y el poder tenían formas pesadas, que crecían con su expansión en el espacio y debían protegerse, precisamente, con la defensa del espacio que ocupaban. En la postmodernidad, el espacio ha perdido su valor como barrera y protección: las cosas líquidas, a diferencia de las sólidas, no pueden mantener su forma. Al hacerse líquido el espacio, las diferencias entre lo cercano y lo lejano, y otras como la que separaría la civilización de la barbarie, se difuminan. Si todos los espacios son igualmente alcanzables, no hay ninguno privilegiado ni a salvo.

Desde luego, nuestra experiencia del mundo es local y consiste, al fin y al cabo, en estar en algún lugar. Sin embargo, la relación que tenemos con el espacio se modifica en virtud de variables tan diversas como la producción, la comunicación o el transporte. Nuestra relación con el lugar cambia en función de nuestro conocimiento de él y del conocimiento que tengamos de otros lugares, en función de la relación que tengamos con las personas que viven en esos otros lugares, una relación que ya no precisa de la cercanía física.

Cada vez en mayor medida, los medios de comunicación e Internet nos sitúan en una perspectiva externa respecto del propio lugar, al ofrecernos la presencia de otros lugares y promover la comparación. A diferencia de lo que ocurría hasta hace relativamente poco, nuestra posición es cada vez más relativa y se define a partir de la percepción que tenemos de los otros lugares. De este modo, aunque dependemos de nuestro entorno espacial, las nuevas tecnologías han acabado con la primacía de lo local; por decirlo de alguna manera, los límites de lo local son menos límites.

Dicho esto, hay que reconocer que, a pesar de que los lugares que integran esta dimensión hayan dejado de ser sistemas cerrados, lo local sigue siendo vigente. Lo que ocurre es que nuestra información, la experiencia social, nuestra seguridad ya no depende exclusivamente de nuestra vinculación al lugar, lo cual hace que haya dejado de ser el escenario central de nuestra vida. En este sentido, las comunidades han dejado de ser entramados locales de relaciones, algo así como vecindarios¹⁵. Hemos dejado de pertenecer a una única comunidad y nuestra vida se reparte entre redes diversas, ninguna de las cuales parece tener la exclusividad de nuestra vida social.

Los lugares no desaparecen. Nuestra relación con ellos sigue siendo importante, pero las cercanías ya no suponen dependencias. La globalización ha generado nuevos puntos de referencia. El sentido del Estado moderno era establecer el orden social mediante la organización y la delimitación del espacio, mediante el establecimiento de estructuras territoriales y la delimitación de un espacio único. Ahora resulta que es posible el cruce y la superposición de espacios, la “experiencia individual de la territorialidad”¹⁶.

4.1.3 La sociedad enredada.

Quizás, una de las mejores imágenes que pueden obtenerse de la geografía y de la naturaleza de la sociedad actual sea la de las fotografías aéreas nocturnas, en las que la población se encuentra en las zonas iluminadas. Si se observa alguna disponible, destaca el hecho de que hay pocos centros de luz rodeados de grandes espacios oscuros: sería el caso de Moscú o Buenos Aires. Lo que predomina, como en Europa o en América del Norte, son los entramados luminosos difusos que adoptan la forma de haces de luz con zonas de intensidad variable: Barcelona, Marsella o Chicago no destacarían brillando sobre un fondo de oscuridad deshabitada.

Estas imágenes insinúan una característica esencial de nuestras sociedades: en los nuevos espacios en que se desarrollan, los centros suelen desaparecer a partir de la formación de redes; han dejado de organizarse según el modelo concéntrico tradicional y ahora se muestran como un entramado de nodos de dimensiones variables.

El principio que organiza los espacios de la globalización es el de la relación múltiple y variable entre una gran cantidad de centros de decisión. Esto tiene una gran significación cultural, social y política. Por un lado, la posibilidad de la simultaneidad temporal en la presencia; por otro, la creación de conexiones directas entre cualquiera de los nodos que integran la red, sin necesidad de rodeos que hagan pasar por ningún centro.

En este sentido, la extensión y la densificación de las redes, con su correlato que es la descentralización, equivalen, si no la desaparición de los centros, sí a la de muchas de las funciones que ejercían. Al compactarse, las redes hacen que la significación relativa de los considerados hasta entonces centros, disminuya. Y esto es lo que ha pasado, por ejemplo, con las grandes metrópolis europeas. Desde luego, continúan teniendo una posición privilegiada, pero las tendencias opuestas, antes apuntadas, son poderosas. Los procesos de modernizaron espesan las redes y las posibilidades de relación, de ir de un sitio a otro sin pasar por ningún centro, crecen en contra de la centralidad del sistema.

Más allá de la pérdida de peso del centro, las conexiones entre los miembros de la red, entre sus nodos, tienden a ser de carácter transnacional y los intereses que las movilizan no tienen por qué ser coincidentes a los intereses definidos o configurados centralmente.

Como es obvio, el que una sociedad se organice espacialmente en redes sin centralidades muy marcadas tiene consecuencias enormes. Para empezar, en todo lo que tiene que ver con el acceso a la información y a los bienes y servicios en circulación. También en lo referente a la mayor homogeneidad de la distribución, que se traduce en que las cosas están cada vez en más sitios a la vez y en que los centros tradicionales pierden buena parte de sus privilegios. Finalmente, la disolución de las diferencias entre el campo y la ciudad, con la extensión de las formas de vida urbanas, se explica, también, a partir de la organización reticular de las relaciones sociales, y ello, que las grandes ciudades hayan perdido su tradicional papel de centro organizador, ha sido visto con preocupación en algún momento¹⁷: Hay quien piensa –aunque sobre esta idea volveremos más adelante, para matizarla— que el éxito de la ciudad ha supuesto su desaparición como centro organizador.

4.1.4 Un mundo sin alrededores.

Hasta ahora, me he referido a la sociedad actual por medio de metáforas, como la red o los flujos, con la intención de ilustrar el hecho de que la dinámica social ha hecho del mundo un lugar único como consecuencia de la globalización.

Es posible que buena parte de las explicaciones que se ofrecen de la globalización estén contenidas en otra metáfora según la cual el mundo, en el transcurso de las últimas décadas, se ha quedado sin alrededores; un mundo unificado, en el que los centros y las periferias han perdido la gravedad tradicional para pasar a ser posiciones siempre relativas e inestables.

Probablemente, fue el psiquiatra y filósofo alemán Karl Jaspers el primero que, en 1949, refirió esta imagen de un mundo sin límites escribiendo “Ya no hay nada afuera”¹⁸.

Seguramente, quería decir que la idea de “el resto del mundo” estaba dejando de tener sentido cuando, de algún modo, no hay nada que no forme parte de nuestro mundo común o interdependiente; una configuración que no se debería tanto a un plan determinado, consciente y consensuado, sino que sería el resultado de procesos sociales no voluntarios, entramados en un esquema complejo. Ni la unificación de la clase obrera, ni la victoria del mercado y el libre cambio, ni la realización de una ideología mundial de tipo federalista: no parece que esta unificación del mundo haya tenido lugar dentro de ningún proyecto como los que hemos conocido a lo largo de la historia.

Si acaso, se explica, como hace Ulrich Beck, a partir de la conciencia que tomamos ante determinados riesgos a los que estamos expuestos todos sin distinción, y que nos exigen la adopción de perspectivas de análisis y estrategias comunes. En esencia, la globalización significaría esa experiencia de la autoamenaza civilizatoria que acaba con la simple yuxtaposición de pueblos, culturas y Estados y configura un espacio unificado, algo así como una única unidad de destino. Otros autores, como David Held, han hecho referencia, en el mismo sentido, a “comunidades con destinos solapados”, señalando que la globalización ha creado una especie de comunidad no buscada en la medida de que nadie puede escapar de ella¹⁹. Mike Featherstone lo expresa así:

“La corriente de información, saber, dinero, bienes, hombres e imágenes se ha intensificado de tal modo que se ha erosionado el sentido de la distancia que aislaba a los hombres entre sí y los liberaba de la necesidad de considerar como propios los asuntos de otros hombres. Con ello se ha modificado radicalmente la imagen de la Humanidad”²⁰.

Desde luego, no disponer de límites tras los que situar los problemas que nos afectan genera inseguridad. Ocurre con las consecuencias del cambio climático, con los riesgos alimentarios, con las crisis de los mercados financieros, con la delincuencia o con el terrorismo. Se trata, en todos los casos, de riesgos que escapan a cualquier intento de externalización, ya sea espacial, temporal o social.

Las clásicas estrategias espaciales de la delimitación o la acotación no son viables, por ineficaces, cuando estos riesgos ultrapasan los límites de las comunidades. En el plano temporal, retrasar, posponer o esperar tampoco sirve de nada, porque en muchos casos

el periodo de latencia de estos riesgos, como el derivado de la explotación de la energía nuclear o de la manipulación genética, escapa a la magnitud de tiempo que solíamos utilizar para tratar los riesgos propios de la sociedad industrial. Por último, tampoco son eficaces los límites sociales; los nuevos riesgos no permiten imputar responsabilidades fácilmente, determinar qué o quién ha sido la causa de la constitución del riesgo o de su actualización, ya que, por lo general, son el resultado del entrecruzamiento, no siempre proyectado, de diversas decisiones.

Cuando existían los límites y los alrededores, siempre había alternativas: huir, protegerse, desentenderse, ignorar. Por razones diversas, entre ellas las de Estado, la externalización de los problemas era la solución indicada para enfrentar amenazas y gestionar los riesgos. Los alrededores eran lugares donde siempre podían trasladar los problemas no resueltos, para depositarlos allí.

En el nuevo escenario, la articulación de lo propio y lo de otros se plantea de modo diferente. Hay muchos rasgos de la sociedad actual que obedecen a este nuevo planteamiento: el rechazo de los “efectos colaterales” en las acciones militares o las estrategias comerciales; el desarrollo de la conciencia ecológica, con lo que supone de interiorización de la Naturaleza; o las exigencias de observancia del principio de sostenibilidad en cualquier proyecto, una especie de globalización temporal que remite a la idea de que el futuro deja de ser un alrededor y que en los proyectos de hoy hay que tomar en consideración los derechos de las generaciones futuras. Anthony Giddens se ha referido a esta articulación de lo propio y lo de otros planteando el carácter fantasmagórico del mundo globalizado, debido a la intensidad de las relaciones con los “ausentes”, por el hecho de que cualquier lugar está ocupado por realidades sociales distintas y distantes²¹.

Seguramente, la información es el proceso que más ha ayudado a que este mundo actual se quede sin alrededores. La globalización también ha sido definida como el proceso por el que sectores crecientes de población toman conciencia de las diferencias culturales y sociales en el mundo. De esta manera, sería la responsable de que lo propio perdiera el carácter absoluto que había tenido hasta el momento, de que se piense que la propia

situación podría ser de otra manera, lo que sin duda ha provocado que las desigualdades pasen a ser menos soportables.

Esta mezcla de lo interior y lo exterior ha afectado a la política, que siempre ha sido concebida como el gobierno de los límites, pues siempre ha necesitado poner límites para gobernar. Ahora hay un consenso amplio según el cual no hay solución local a los problemas importantes y que la todavía llamada política exterior deber tener presente que, en realidad, sus objetos también afectan a lo interior.

En los últimos años, las cuestiones que deben ser abordadas por los Estados de manera cooperativa han aumentado considerablemente y el protagonismo de las instituciones y organizaciones internacionales también ha crecido. Hoy cada vez se discute menos la pérdida de vigencia del principio de no intervención en los asuntos de otros Estados, porque los llamados “factores externos”, como los riesgos globales o los actores transnacionales, son considerados, cada vez más, “variables internas”. El corolario es claro: habida cuenta la nueva geografía del mundo actual, los retos que se plantean para gestión de las sociedades contemporáneas pasan, necesariamente, por poner en cuestión la distinción entre “dentro” y “fuera”, y su reflejo, la distinción entre “nosotros” y “ellos”, conceptos éstos que parecen cada vez menos adecuados para pensar y gobernar un mundo de límites difusos.

Obviamente, la gestión de la seguridad en un mundo así es bastante más complicada, pues resulta cada vez más difícil tanto la delimitación de ámbitos de decisión como la imputación de responsabilidades. Las amenazas a la seguridad no tienen una procedencia clara, pues son tan difusas como los flujos de que se sirven. Los frentes, que tanto tranquilizaban por cuanto servían para localizar la inseguridad en los límites – límites de la ciudad, límites del Estado—, han perdido vigencia y ahora la inseguridad, siempre latente, también es interior, de manera que nuestra seguridad ya no consiste en que las crisis y los conflictos tengan lugar en otras partes del mundo²².

La prueba de que la globalización ha configurado, también desde el punto de vista de la seguridad, un mundo distinto, un mundo sin alrededores, es el hecho de que la exclusión

social se presente como el origen de todos los males. En contra de lo que puede parecer, en la representación espacial de la sociedad actual, la exclusión representa lo contrario de echar afuera, de sacar a los márgenes o a lo exterior. Lo que sugiere este concepto es que los excluidos están dentro, que los mecanismos de la exclusión operan en el interior de la comunidad, a partir de prácticas sociales cotidianas, de manera menos evidente que cuando había límites tras los que situar a “los otros”. Ahora, las personas excluidas están en el centro de las ciudades, del mismo modo que las amenazas, como ocurre en el caso del nuevo terrorismo, se sitúan entre nosotros.

Parece pues, que las exigencias de la gestión de la seguridad en un mundo como el actual requieren lecturas más inteligentes de esta nueva geografía, de esta nueva configuración de los espacios políticos y sociales; lecturas inteligentes en el sentido literal del término, lecturas que sepan leer más allá de las evidencias de las cifras sobre la delincuencia y que reparen en que la inseguridad ciudadana, como ámbito específico y restringido de un concepto más amplio de inseguridad, sólo puede ser pensada en relación con esa sensación de inseguridad social generalizada que parece impregnar nuestro tiempo, en el que da la impresión de que las políticas de seguridad no tienen otra alternativa que orientarse hacia la consecución de un mundo efectivamente sin alrededores, o sea sin vertederos ni ausentes.

A estas cuestiones dedicaré el capítulo siguiente, después de abordar en éste un rasgo fundamental de la geografía del mundo actual como es la intensificación de la urbanización.

4. 2 Urbanización generalizada, ciudad-red e inseguridad ciudadana. El impacto de la globalización sobre las ciudades y la criminalidad.

Los cambios que han experimentado las sociedades contemporáneas y las ciudades desde las últimas décadas del siglo pasado tienen su origen en la revolución producida por los avances tecnológicos en materia de comunicaciones. La globalización de la

economía y la aceleración de la interconexión global de los procesos económicos, con la consiguiente transformación de la organización espacial de las relaciones sociales y las transacciones, que ha generado flujos transcontinentales o interregionales de actividad, interacción y ejercicio del poder²³, ha cambiado la vida de las personas en todos los sentidos de su existencia, tanto en lo material como en todo lo que tiene que ver con la forma de entender el mundo y la propia existencia en él.

Obviamente, toda la dinámica social se concreta en lo local; nuestra experiencia de la sociedad es fundamentalmente local. Sin embargo, las actividades que determinan dicha experiencia, aquellas que son consideradas estratégicamente dominantes, están organizadas globalmente, a escala planetaria, articuladas en redes de intercambio y de decisión que configuran, en tiempo real, un esquema de dependencias mutuas claramente asimétrico²⁴.

Como es lógico, los procesos de urbanización y las ciudades no han quedado al margen de estos cambios estructurales. La naturaleza del actual proceso de urbanización, el más intenso y más amplio de la historia, que conducirá en breve a un mundo en el que la mayor parte de la población será urbana, debe interpretarse en el contexto de dichos cambios.

En contra de lo que predijeron en su momento algunas voces del determinismo tecnológico, las innovaciones en materia de telecomunicaciones que están en la base de estas transformaciones no han hecho desaparecer los centros urbanos. En los últimos años, la población ha tendido a concentrarse en aglomeraciones territoriales de dimensiones cada vez mayores cuyas características socio-espaciales, como veremos más adelante, resultan históricamente nuevas.

En nuestros días, la gestión de las ciudades y de la (in)seguridad en ellas plantea retos importantes derivados no sólo del cambio de magnitud de los problemas urbanos conocidos hasta ahora y de la aparición de otros relacionados con las nuevas formas de organización territorial. Estos procesos de cambio no son conocidos en profundidad todavía, ni comprendidos de manera generalizada, tampoco por las personas que tienen

responsabilidades en los ámbitos de decisión y gestión antes señalados, por lo que la reflexión sobre ellos no es ni mucho menos ociosa.

Cada vez hay más conciencia de que los gobiernos locales se enfrentan a situaciones y problemas que están relacionados con esferas sobre las que no tienen competencias y que escapan a su control. Así, el paso previo a la eventual revisión y redefinición de los instrumentos de gestión urbana y de seguridad pasa por el análisis de los procesos tecnológicos, económicos, culturales e institucionales que están en la base de la transformación de las ciudades.

Muchas de las claves que explican la nueva geografía urbana son imprescindibles para explicar también la inseguridad ciudadana y, en este sentido, entender dichos procesos de transformación ha de servir para analizar con mayor rigor y profundidad las manifestaciones de la delincuencia y los conflictos de convivencia en la ciudad, así como de los miedos a ellos asociados. Como ya se ha dicho, la ciudadanía se manifiesta perpleja y abrumada por una sensación de inseguridad no conocida anteriormente que parece tener su origen en la forma en que se organizan y funcionan las sociedades posmodernas. Seguramente, en relación con la inseguridad, los fenómenos que más preocupan son el terrorismo internacional y la criminalidad organizada global, manifestaciones de visibilidad bien distinta que tienen poco que ver con otras formas de violencia anteriores, y que desbordan las capacidades de los Estados, que todavía funcionan según lógicas de tipo territorial ahora que el mundo se hace cada vez más *líquido*²⁵.

4.2.1 Urbanización generalizada, redes urbanas y cambios estructurales en las ciudades.

Las ciudades han cambiado. Algunos dicen que la ciudad, entendida como hasta hace unas décadas, ya no existe porque lo urbano trasciende de un entorno concretamente delimitado. Obviamente, aún aceptando la idea de que la ciudad ha cambiado, no se

puede aceptar la afirmación de que la ciudad no existe. Si acaso, hoy hay más ciudad que antes.

Como acabo de señalar, en contra de lo que algunas hipótesis establecían a finales del siglo pasado, la revolución basada en las tecnologías de la información y la comunicación no ha acabado con la ciudad. A pesar de su expansión, no vivimos, por ejemplo, en el mundo del teletrabajo. Por otra parte, el hábitat no se ha dispersado en espacios indiferenciados que en nada recuerdan a la tradicional concentración de población y actividades.

Sucede, si acaso, lo contrario. Desde la década de 1990, asistimos a la mayor oleada de urbanización de la historia de la Humanidad y nos encaminamos, como afirman Manuel Castells y Jordi Borja, hacia un mundo de Urbanización Generalizada, lo cual obliga a plantearse algunas cuestiones que tienen que ver con la pertinencia de algunos conceptos²⁶. ¿Tiene sentido seguir hablando de ciudad y ciudades? Si todo es urbano, ¿pueden seguir vigentes nuestras categorías mentales, nuestros conceptos y teorías, así como nuestras formas de gestión de la ciudad?

Hace tan sólo un siglo, dos de cada diez personas en el mundo vivían en zonas urbanas. En los países menos desarrollados, la proporción era todavía menor y no llegaba al cinco por ciento: la inmensa mayoría de la población vivía en zonas rurales. Desde entonces, el proceso de urbanización ha avanzado muchísimo, a marchas aceleradas, especialmente acusadas en algunos países y regiones.

Hacia 1950, el porcentaje de población urbana en los países más desarrollados (54 por ciento; 442 millones) era ligeramente más alto que el de los países en vías de desarrollo. Hoy, de cada 10 residentes urbanos en el mundo, más de siete lo son de este último tipo de países, en los que vive la mayor parte de la Humanidad, el 82 por ciento de ella. Se estima que entre 2010 y 2015, cada día se incorporarán a la población urbana mundial una media de 200.000 personas y el 95 por ciento de tal crecimiento tendrá lugar en los mencionados países en vías de desarrollo²⁷.

En 2010, según el Programa UN-Hábitat de Naciones Unidas, el porcentaje de población urbana en Europa era del 80'66 por ciento, en Latinoamérica y el Caribe, del 75'6 por ciento, en África, del 50'16 por ciento. Sus previsiones apuntan que, hacia el 2030, la población urbana en estos continentes será el 80'5 por ciento en Europa, el 82'77 por ciento en Latinoamérica y el Caribe, y el 61 por ciento en África.

En España, la población urbana en el 2010 era del 77'4 por ciento y, para el 2030, se estima que será el 81'9 por ciento. En Estados Unidos, del 72'8 por ciento, y se prevé que este porcentaje crezca hasta el 76'4 por ciento. En la Federación Rusa, del 72'8 por ciento y podría llegar a ser del 76'4 por ciento. En Japón del 66'8 y 73 por ciento. En los principales países de Sudamérica, la tasa de población urbana es más alta; en Argentina es del 92'4 por ciento y puede crecer hasta el 94'6 por ciento; en Brasil, es del 86'1 por ciento y todavía crecerá hasta el 91'1 por ciento..

En el continente asiático, China e India tienen porcentajes de población rural más elevados. En India, sólo el 30'1 por ciento de la población vive en las ciudades, mientras que en China el porcentaje de población urbana es del 44'9 por ciento. Ahora bien, en los próximos años, la población urbana en estos países crecerá de modo más intenso que en el resto del planeta. Las previsiones apuntan que, hacia el 2030, India tendrá un 40'6 por ciento de población urbana y China un 60'3 por ciento.

Volviendo a la perspectiva global, hay que tener presente que fue hace sólo dos años cuando el número de personas que vivía en zonas urbanas del planeta sobrepasó el de las que vivían en zonas rurales. Aún así, hacia el año 2050, según las previsiones de Naciones Unidas, más de siete de cada diez personas vivirán en las ciudades²⁸.

Sin embargo, si se afirma que nos encaminamos a un mundo de Urbanización Generalizada no es sólo porque los datos indican que la mayor parte de los habitantes del planeta vive en zonas urbanas. Se trata también de que las áreas rurales han acabado formando parte de un sistema de relaciones políticas, económicas y culturales que se organizan desde los centros urbanos.

Esta Urbanización Generalizada adopta una forma histórica determinada, la de la gran región metropolitana, una forma de organización espacial que concentra población y actividades en un vasto territorio conectado por sistemas de transporte rápido y telecomunicaciones. Las metrópolis son territorios extraordinariamente dinámicos en continuo proceso de transformación, en los que confluyen dos lógicas espaciales aparentemente contradictorias: por un lado, a escala global y nacional, la lógica de la concentración; por otro, a escala metropolitana, la lógica de la dispersión y la recentralización²⁹. En el marco de la globalización, estas metrópolis crecen, se extienden territorialmente, de manera que sus límites se vuelven inciertos. Como afirma Oriol Nel.lo, hoy, a diferencia de lo que pasaba hace algunas décadas, “ciudad” y “límite” son conceptos irreconciliables, de manera que el territorio metropolitano se ha constituido en una ciudad sin confines, que se extiende a través de periferias de carácter diverso, disperso y fragmentado³⁰. Efectivamente, esta nueva forma espacial no se caracteriza únicamente por su dimensión. Es un espacio complejo en el que se mezcla ciudad y campo, áreas construidas con áreas naturales, industria y agricultura, servicios personales y sedes direccionales. Las metropolitanas son regiones en las que se integran diversas áreas, cada una con su centro y sus periferias; una estructura multimodal, polinuclear, que es resultado del doble proceso de concentración y descentralización que permiten las nuevas tecnologías de la comunicación y el transporte. Entre sí, estas regiones están conectadas por ejes de transporte rápido, telecomunicaciones y redes de comunicación entre sistemas informáticos.

A escala planetaria, la población que vivía en grandes áreas metropolitanas aumentó rápidamente desde los 44 millones en el año 1900 a 990 millones en el año 2000. Este crecimiento se aceleró especialmente en las últimas cinco décadas del siglo pasado³¹. El aumento de ciudades cuya población superaba el millón de habitantes fue mayor en los países en desarrollo a lo largo del siglo y, en el año 2000, en éstos se contaban hasta 223, mientras que en los países desarrollados había 117.

Si consideramos las metrópolis más grandes, las llamadas megaciudades, las diferencias entre estos grupos de países son aún mayores. En el año 2000, Franz Kraas contabilizaba 45 megaciudades con más de cinco millones de habitantes, 34 de ellas en

países considerados en desarrollo, y sus previsiones hacían referencia a que, para el 2015, el número de megaciudades ascendería hasta las 58³².

A nivel mundial, las megaciudades se concentran en Asia meridional y oriental. En el 2000, Tokio ya superaba los 26 millones de habitantes. Hacia el 2015, ciudades como Dacca, Bangladesh, Mumbai y Delhi en India, Sao Paulo en Brasil y Ciudad de México, pasarán a formar parte de ese grupo de megaciudades³³.

La velocidad del proceso de urbanización ha sido señalado por algunos autores como un factor significativamente asociado con el aumento de las tasas delincuenciales en algunas regiones del mundo. Por ejemplo, Alejandro Gaviria y Carmen Pagés, a partir de los resultados de una encuesta realizada en 17 países latinoamericanos, señalan que en los hogares situados en áreas que experimentan altos niveles de crecimiento son más proclives a ser victimizados que aquéllos que se encuentran en zonas con población más estable³⁴. Pero más allá de esto hay que señalar el hecho de que en estos mismos países, la confianza de la ciudadanía en la policía y en los jueces tiende a disminuir porque la aceleración del desarrollo urbano presiona y bloquea la capacidad de las instituciones y sus autoridades para protegerla y atender sus demandas en materia de seguridad: como los ciudadanos no ven cumplidas sus demandas ni sus expectativas, dejan de confiar en unas instituciones que, por lo general, no están lo suficientemente preparadas para responder a los retos que plantea la rápida urbanización de su entorno. A ello se suma, además, un hecho que también relaciona el ritmo de urbanización con la delincuencia y el desorden: la inestabilidad de las poblaciones; los centros urbanos que experimentan un rápido crecimiento se caracterizan por una mayor rotación de sus residentes, lo que opera en contra de la cohesión comunitaria, que podría servir de base a un control informal sobre las conductas que atentan contra sus intereses.

Atendiendo a las cifras antes expuestas, como decía al inicio de este apartado, podría pensarse que el mundo actual asistiría a la progresiva desaparición de la ciudad como forma específica de relación entre el territorio y la sociedad, como forma de organización social, expresión cultural y gestión política particular. Desde luego, la

desaparición de las ciudades, al menos para la mayor parte del planeta, ha sido planteada como una hipótesis extrema y ciertamente sombría:

“Un mundo organizado en torno a grandes aglomeraciones difusas de funciones económicas y asentamientos humanos diseminados a lo largo de vías de transporte, con zonas semirurales intersticiales, áreas periurbanas incontroladas y servicios desigualmente repartidos en una infraestructura discontinua. Lo global podría organizarse en torno a centros direccionales, tecnológicos y residenciales de élite conectados entre sí por comunicaciones de larga distancia y redes electrónicas, mientras que la población podría individualizar su hábitat en la difusión urbana descrita, o agruparse en comunidades defensivas de ideología casi tribal para asegurar su supervivencia en un mundo estructurado globalmente en su centro y desestructurado localmente en múltiples periferias.”³⁵.

Sin embargo, la realidad es que, unas más que otras, las ciudades han venido renovando su papel en este mundo de Urbanización Generalizada, y lo han hecho a propósito de la construcción de una dinámica entre lo local y lo global.

La articulación de lo local y lo global.

La geografía de las ciudades y de los fenómenos de inseguridad son el resultado de la articulación de lo local y lo global, la expresión de la complementariedad de ambas dimensiones, que no pueden pensarse por separado. Tal y como se ha demostrado sobradamente, esta complementariedad ha sido y es una oportunidad de creación de sinergias económicas y sociales. La revolución tecnológica, impulsora de un dinamismo económico desconocido hasta hace unos años, se ha traducido en prosperidad material y cultural. En muchos casos ha sido así, pero también conocemos la frustración en este sentido.

Sabemos que las manifestaciones más o menos próximas y cotidianas de fenómenos que generan temor e inseguridad, entre ellos los relacionados con la delincuencia, también deben entenderse como una expresión concreta de esa articulación entre lo global y lo local. Así por ejemplo, al margen de las particularidades mediante las que se manifiestan, los tráfico de droga localizados en determinados barrios o zonas de nuestras ciudades, o el ejercicio de la prostitución, son casi siempre expresiones locales

de la actividad de entramados criminales transnacionales que incluso llegan a transformar y dirigir actividades marginales que hasta ahora se habían mantenido en los registros locales; tal es el caso, por ejemplo, de los robos y los hurtos de cobre y otros materiales férricos en empresas e instalaciones públicas en nuestro país, que han conectado las infracciones llamadas de exclusión³⁶ con los tráfico de dichos materiales que llevan hasta China a través de empresas legales de reciclaje.

Por otro lado, esta articulación de lo local y lo global también sirve para explicar la dinámica actual de las manifestaciones más tradicionales del crimen, como el de las mafias italianas.

La ‘Ndrangheta sería, en este sentido, el ejemplo paradigmático que ilustra a la perfección cómo los vínculos familiares y de sangre enraizados en unos pocos valles de Calabria son perfectamente compatibles con la actividad criminal internacional. Precisamente, dichos vínculos son un activo que explicaría su imparable expansión global.

“Éste es el rasgo distintivo de una identidad única en el panorama delictivo mundial, de una relación con la tradición que la hace impermeable a cualquier desnaturalización o contaminación cultural y da la medida de una dimensión arcaica capaz de replantear obsesivamente ritos, formas de violencia, y un sentido de pertenencia incluso a miles de kilómetros de su territorio de origen. Pero ésta es sólo una cara; la otra es la de su modernidad, su capacidad de penetración y arraigo en mundos geográficos, económicos y sociales diversos, así como su extraordinaria dimensión económico financiera global: la sobrasada y el ordenador, el pastor y el banquero, el control del territorio y la proyección internacional, San Luca y el mundo”³⁷.

En todo caso, lo local también puede tener una importancia crucial en la realización de aquellas posibilidades de prosperidad relacionadas con revolución tecnológica, señaladas al inicio de este apartado. En primer lugar, los entornos territoriales resultan estratégicamente decisivos en la generación de competitividad de las ciudades como unidades en una economía globalizada. La productividad de la nueva economía informacional depende de factores como la existencia previa de infraestructuras tecnológicas adecuadas, de infraestructuras de comunicación que aseguren la movilidad de personas, mercancías e información de una manera ágil, y de recursos humanos

suficientes, esto es capaces de trabajar en el nuevo sistema económico, para lo cual, obviamente, se requieren un sistema educativo que asegure la cualificación necesaria y unas condiciones de vida mínimamente satisfactorias que permitan el desarrollo de esas personas en el proyecto antes señalado.

En segundo lugar, el ámbito local es igualmente decisivo en la integración de sociedades como las actuales, cada vez más diversas desde el punto de vista de cultural. Las grandes aglomeraciones urbanas son cada vez más espacios de confluencia de comunidades con referencias culturales y patrones de comportamiento más diversos. En este sentido, sin un nivel de integración suficiente que respete las diferencias pero articule códigos comunes de comunicación e interpretación de la realidad, “el tribalismo local será la contrapartida del universalismo global”³⁸. En el extremo, esta falta de integración local se traduce en riesgos graves para la convivencia y la seguridad en tanto que los otros que comparten espacios conmigo son vistos siempre como extranjeros y la fragmentación social acaba por convertir al extranjero en competidor y enemigo, con lo que, a medida que dicho proceso avanza, se disuelven los lazos de solidaridad y tolerancia.

No puede ignorarse el papel que tienen los estados nacionales en la cohesión social y la integración cultural. Aún así, debe reconocerse que muchos de esos estados se han construido sobre la existencia previa de comunidades regionales que, a pesar del paso del tiempo y del avance de los procesos de uniformización de la globalización, siguen siendo el referente de identidad, si no dominante, sí de buena parte de la población. En este sentido, el papel de las ciudades y los gobiernos urbanos para gestionar la diversidad cultural y su integración es y será decisivo.

Finalmente, en tercer lugar, lo local tiene una importancia igualmente decisiva como centro de gestión de lo global en el ámbito de la representación y la gestión política. A medida que el nuevo sistema global ha ido poniendo en cuestión la capacidad de los estados nacionales para gestionar los asuntos que son de su competencia, los gobiernos locales, los gobiernos de las ciudades y los municipios, han ido ganando capacidad de acción política. Se dice que los estados son demasiado pequeños para pretender influir

en los procesos que dirigen los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema mundial, pero demasiado grandes para representar los intereses y las aspiraciones de la sociedad en su conjunto, tan diversa como antes he apuntado.

En relación a lo primero, en las últimas décadas se han ido configurando instituciones supranacionales, de carácter más o menos político, cuyo ámbito de acción se corresponde con la dimensión global de la economía actual. A escala europea, la creación de la Unión Europea sería el ejemplo más claro de este tipo de instituciones que vienen a representar el reconocimiento explícito por parte de los estados que la integran de que, por sí solos, tienen dificultades para gestionar adecuadamente las cuestiones básicas de la economía o de la política internacional. Otros ejemplos serían el Tratado de Libre Comercio en Norteamérica, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial; o Naciones Unidas o la Organización del Tratado Atlántico Norte. En materia de seguridad estarían INTERPOL³⁹ y EUROPOL⁴⁰, agencias intergubernamentales de seguridad pública a las que me referiré más adelante, en este mismo capítulo.

De alguna manera, este vaciamiento parcial de contenido en las instituciones nacionales parece haber alejado a los estados de la función de representación directa de la ciudadanía en su territorio. Por otro lado, los ámbitos más locales han querido insistir en la reivindicación de su identidad e intentar mantener cierta autonomía respecto de los procesos globales. Así, ante la necesidad de mantener equilibrios en la atención y la satisfacción de los requerimientos de las diferentes comunidades regionales, así como en el juego político con agentes internacionales de los ámbitos económicos y políticos, los estados pueden aparecer como más alejados de los intereses y las reivindicaciones de las poblaciones específicas.

Aunque los gobiernos locales y regionales dispongan de menos recursos que el Estado a la hora de relacionarse con dichos agentes —y mucho menos a la hora de intentar controlarlos—, sí que podrían estar en mejor disposición de ejercer esa función de integración socio-cultural, y ello por dos motivos. En primer lugar, porque su representatividad, en relación a las personas que representan, es bastante más directa, lo

que sin duda alguna, al menos desde este punto de vista, cualifica su legitimación. En segundo término, porque tienen más capacidad de adaptarse a las actuales condiciones de cambio social rápido, de flujos de intensidad variable y redes integradas en sistemas de geometría igualmente variable.

Como se ha advertido por parte de muchos autores, los particularismos exagerados pueden generar una competencia improductiva e incluso negativa entre ciudades y regiones; pero también hay la posibilidad de crear redes cooperativas que sitúen a los actores locales en una mejor situación a la hora de interactuar con otros actores con los que puedan llegar a tener intereses comunes.

Las redes globales de nodos urbanos y la transformación espacial de las ciudades. Consecuencias desde el punto de vista de la seguridad.

En la nueva economía informacional de escala global que funciona como una unidad⁴¹, los flujos de información y conocimiento sostienen las redes de intercambio interurbano y, con frecuencia, transnacional en las que se hallan integradas todas las empresas. Siendo esto así, las empresas podrían localizarse en cualquier punto del planeta. Sin embargo, el patrón espacial de localización de servicios avanzados es de concentración-dispersión: lo importante es su interrelación mediante una red de flujos.

Aunque estas actividades están presentes en todas las grandes ciudades y en casi todos los países, los niveles superiores de la red de servicios avanzados se concentran en algunos nodos de algunos países. Dicha concentración sigue un modelo jerárquico entre centros urbanos en el que el poder, el capital y la cualificación se concentra en las principales áreas metropolitanas del mundo.

El resto de ciudades, algunas de ellas metrópolis que pueden ser dominantes en algunos segmentos de mercado específicos, son también nodos de esa red global que dirige la economía. La incorporación de una región a la economía global depende su constitución en un nodo de gestión de servicios avanzados, lo cual requiere, generalmente, de su

integración en un sistema avanzado de telecomunicaciones, así como de la disponibilidad de un aeropuerto internacional y de infraestructuras de transporte adecuadas a la movilidad inducida por la conexión global. Del mismo modo, también depende de la existencia de un mercado de trabajo local con personal cualificado en servicios avanzados e infraestructura tecnológica. También resulta decisiva la existencia de niveles de seguridad que garanticen el funcionamiento de todos los procesos que hacen que la conexión global de la ciudad sea efectiva.

Desde esta perspectiva, el mundo, a pesar de las posibilidades que las nuevas tecnologías de la información ofrecen para la dispersión de los centros de gestión, se organiza en una red de centros direccionales. En la combinación de dispersión espacial e integración global, las ciudades juegan un papel estratégico que, según Saskia Sassen, ejercen de cuatro maneras diferentes: “primero, como puntos direccionales de organización de la economía mundial, altamente concentrados; segundo, como localizaciones clave para las finanzas y los servicios especializados; tercero, como lugares de producción; y cuarto, como mercados para los productos e innovaciones producidos”⁴².

Así pues, es la relación entre la concentración y la dispersión de las actividades el rasgo distintivo del proceso espacial que ha constituido la geografía urbana actual. La globalización de la economía no ha provocado una dispersión de las funciones que organizan la circulación de bienes y capitales, ni ha conducido a su concentración en algunas áreas metropolitanas. De hecho, la ciudad global no es ninguna de las grandes metrópolis que hoy conocemos. En palabras de Jordi Borja y Manuel Castells,

“La ciudad global es una red de nodos urbanos de distinto nivel y con distintas funciones que se extiende por todo el planeta y que funcionan como centro nervioso de la nueva economía, en un sistema interactivo de geometría variable al cual deben constantemente adaptarse de forma flexible empresas y ciudades. El sistema urbano global es una red, no una pirámide. Y la relación cambiante respecto a esa red determina, en buena parte, la suerte de ciudades y ciudadanos.”⁴³

Todos los procesos de cambio relacionados con la sociedad de la información y la globalización han transformado profundamente la estructura espacial urbana. Al incidir sobre realidades distintas en cada país —historias, culturas e instituciones distintas—, el resultado de dichos procesos de cambio tecnológico y económico ha sido también distinto, de manera que se han configurado modelos diferentes.

Estos autores han señalado, como distintivos de la nueva sociedad informacional, tres procesos que destacan con nitidez. El primero, la constitución de las llamadas megaciudades; el segundo, la difusión territorial característica de la nueva suburbanización en Norteamérica; el tercero, la articulación de antiguas y nuevas formas urbanas observable en las ciudades europeas.

En el marco del proceso de Urbanización Generalizada, las megaciudades son el fenómeno urbano más relevante del siglo XXI, la expresión del proceso de urbanización en este tercer milenio. Más que meras aglomeraciones gigantescas de personas, son los nodos de la economía global en las naciones más poderosas. Lo que hace de las megaciudades una nueva forma urbana es el hecho de que se constituyen a partir de su conexión a una red global. Se trata de una forma espacial caracterizada por vínculos funcionales establecidos en un amplio territorio que muestran una gran discontinuidad en su patrón de ocupación del suelo.

A pesar de que el tamaño es un atributo principal de la megaciudad, lo que mejor la caracteriza son los rasgos que hacen de esta nueva forma urbana la propia de la era de la información. A pesar de los problemas sociales, urbanos y medioambientales que se derivan de la excesiva concentración urbana, este tipo de ciudades continúa creciendo porque aumenta su capacidad de atracción sobre las funciones de alto nivel y sobre los grupos sociales más pudientes e instruidos. Esto es así porque son centros donde coincide el dinamismo económico, tecnológico, empresarial en sus países y en el sistema global; porque son motores del proceso de desarrollo. Además, son centros de innovación cultural, de creación de símbolos y de mensajes dominantes, y de investigación científica, es decir de procesos que son estratégicamente decisivos en la era de la información. También son centros de poder político, por la fuerza ideológica y

económica que representan, incluso cuando el gobierno del Estado reside en otra ciudad del país.

Obviamente, no todas las megaciudades son centros de la economía global, ni todas las que lo son, lo son en igual medida. Sin embargo, en todos los casos, forman parte de redes informacionales y conectan procesos y funciones que se desarrollan en su territorio y que afectan la vida de millones de personas en dicha economía global.

En relación con esta última propiedad señalada, hay que destacar el hecho de que aunque hacia el exterior estén conectadas a las redes globales, internamente están desconectadas de sectores de su población que se consideran funcionalmente innecesarios o socialmente disfuncionales. De esta manera, las megaciudades también albergan amplios sectores de población que luchan por sobrevivir al margen de la dinámica social y económica informacional, con lo que, como han observado algunos autores⁴⁴, se configuran “ciudades duales” como resultado de una polarización creciente y de una ruptura en la conexión entre dos mundos diferentes dentro de la misma ciudad, entre dos formas muy distintas de experiencia vital cotidiana.

“Prácticamente todas las ciudades del mundo empiezan a tener espacios y zonas fuertemente conectadas a otros espacios “valorados” del paisaje urbano y a otros de ámbito nacional, internacional y hasta global. A la vez, con todo, a menudo se tiene la sensación palpable y creciente de que estos lugares están desconectados de lugares y personas físicamente cercanos pero social y económicamente distantes”⁴⁵.

Esta realidad, observable con mayor o menor intensidad en todas las grandes ciudades occidentales, tiene innegables e importantes consecuencias sobre la inseguridad urbana y sobre las políticas públicas de seguridad. Me referiré a ellas con más detenimiento en el capítulo siguiente, cuando esboce el nuevo panorama de las políticas públicas de seguridad y haga alusión, en particular, a las tendencias a la privatización de la seguridad y a la constitución de enclaves urbanos de seguridad que, de alguna manera, en nuestro país y en toda Europa, apuntan hacia el fin de la ciudad tal y como la hemos entendido hasta ahora, hacia su negación. Ahora, hay que destacar que en dicha realidad se constituyen espacios desconectados y abandonados, una especie de subproductos de

la dinámica antes descrita para explicar la configuración de una nueva geografía urbana caracterizada por la formación de grandes ciudades metropolitanas; una dinámica expansiva y selectivamente integradora, que incluye todo lo que tiene valor o que puede crearlo, pero también segregadora, porque excluye sectores sociales, territorios e incluso países, que quedan como segmentos que no tienen ningún interés para la lógica del sistema económico global. Son, como los llama Michael Schwarzer, “barrios fantasma”, lugares en los que “las pesadillas han substituido a los sueños y el peligro y la violencia son más habituales que en cualquier otro lugar”⁴⁶. En las últimas dos décadas, tanto en América como en Europa, las políticas públicas de seguridad y, en ellas, la actividad policial han contribuido al mantenimiento de este esquema de separación entre unos espacios y otros, haciendo suya la preocupación de urbanistas y arquitectos en el diseño de “soluciones” que impiden que los sectores más vulnerables y desfavorecidos de la población, aquéllos cuya vida sí que está verdaderamente territorializada, puedan llegar a los lugares reclamados como propios por las élites urbanas y por las clases altas, por lo general menos vinculadas al lugar en el que viven, porque sus intereses están en otro lado, y menos preocupadas por los asuntos y los problemas de “su” ciudad, que, en muchos casos, no es más que una localización entre muchas otras sin demasiada relevancia desde la perspectiva de los que mejor viven en y del ciberespacio.

Las políticas públicas de seguridad han ayudado, y siguen haciéndolo, a asegurar lo que el geógrafo Steven Flusty ha denominado los “espacios prohibidos [*interdictory spaces*], diseñados para interceptar y repeler o filtrar los aspirantes a usuarios”⁴⁷. Estos espacios serían el equivalente actual de las fosas, los torreones, las troneras y los muros de las ciudades premodernas, las que fueron levantadas, sobre todo, para la defensa y la seguridad. Entre sus variedades estarían, siguiendo con la terminología de Flusty, los “espacios resbaladizos”, los espacios inaccesibles a causa de la sinuosidad, la extensión o la falta de caminos para la aproximación; los “espacios espinosos”, aquellos que no son fáciles ni cómodos de ocupar, defendidos por dispositivos como los aspersores que riegan para disuadir a los curiosos o carentes de bancos en los que detenerse para descansar, para quedarse; o los “espacios inquietos”, sometidos a la vigilancia constante por la policía, tanto pública como privada, directamente o a través de la tecnología de videovigilancia. En definitiva, se trata en todos los casos de espacios en los que esas

élites globales extraterritoriales antes señaladas pueden vivir y mantener a salvo sus intereses precisamente a costa del espacio público, es decir a costa de los que sí lo necesitan para vivir, particularmente las clases más desfavorecidas, que viven la ciudad, tal y como apunta el geógrafo Jordi Borja, como una “oportunidad de supervivencia”, en el sentido de que ellas son, por lo general, los principales objetos de atención por parte de las instituciones de seguridad y las principales víctimas la violencia urbana, a pesar de lo cual no pueden prescindir del espacio público:

“Aunque se refugien en sus propios guetos, necesitan salir de él para sobrevivir. Deben vivir también en el espacio público y hasta cierto punto de él, pero la pobreza del espacio público los hace aún más pobres. Por el contrario, la calidad de este espacio contribuye a la justicia urbana”⁴⁸.

Desde luego, siguen existiendo las ciudades pequeñas como espacios perfectamente conectados en todos los sentidos al resto del mundo que ofrecen una morfología y un ambiente social específico, diferente del de la gran ciudad, que puede resultar muy atractivo⁴⁹. Sin embargo, la marcha del actual proceso de urbanización está desmintiendo aquella posibilidad onírica de pequeñas comunidades rurales interconectadas por medios electrónicos, o la está limitando a la excentricidad de algunas élites o a la marginalidad social y funcional, que sería el caso de las zonas rurales del planeta.

Aún así, hay que reconocer que hay razones para pensar que el crecimiento de las grandes ciudades irá a menos, especialmente en los países más avanzados⁵⁰. Por un lado, porque dejen de ser lugares atractivos para vivir, por la degradación de las condiciones de vida ella, la desintegración social y el aumento de la violencia, hipótesis ya confirmada en algunos casos. Por otro, por las políticas expresamente diseñadas para tal fin, como las que promocionan las ciudades medias, hacia las que se dirigen población y actividades económicas. En Europa, el crecimiento de la población urbana se está estancando y su incremento medio anual desde 2010 es del 0’67 por ciento, lo que quiere decir que el incremento anual es de unos dos millones de personas. En Estados Unidos, el crecimiento de la población urbana entre 2005 y 2010 fue el más lento del mundo desarrollado, con una media anual del 1 por ciento⁵¹.

Desde luego, los conflictos y contradicciones que comporta su dinamismo y su desarrollo deberán ser enfrentados y gestionados para responder a las necesidades sociales, entre ellas, como se acaba de decir, las de seguridad. Lo que no parece probable es que la tendencia brevemente expuesta aquí cambie, que las megaciudades dejen de articular los flujos globales de poder político y económico, que dejen de ejercer esa dominación funcional y simbólica a escala planetaria.

Como ya se ha dicho, esta tendencia general se ha concretado de manera específica en los nuevos procesos de urbanización en Estados Unidos y Europa, en virtud de patrones propios que responden a una historia urbana diferencial.

En Estados Unidos, desde los años noventa, la expansión territorial de la ciudad en las periferias urbanas se ha realizado bajo una forma denominada “ciudad orilla” o *edge city*⁵². En todos los casos, aparecen nuevas unidades de oficinas, servicios comerciales y áreas residenciales de nueva construcción que se extienden sobre largas distancias y que se conectan mediante autopistas. En ellas, la vida de las personas se desarrollaría según un esquema bipolar en el que se alterna la vida en espacios residenciales individualizados y el trabajo informatizado. La interconexión de ambas esferas se realiza a través de distancias considerables, por lo que las redes de comunicaciones, tanto telefónicas como de transporte terrestre, cobran una gran importancia.

Este modelo de urbanización responde a la experiencia histórica y cultural norteamericana, caracterizada por un continuo intento de superar los problemas económicos, sociales y urbanos mediante la movilidad geográfica, algo así como una huida hacia adelante en la solución de dichos problemas⁵³. Desde luego, esta nueva organización del hábitat, el trabajo y los espacios de servicios no es el fin de la ciudad, pero sí que se traduce en la separación de una proporción creciente de la población, en este caso norteamericana —más de la mitad a mediados de los años 1990—, de cualquier experiencia urbana en su cotidianidad. Las ciudades existen y existirán, pero cada vez con menos habitantes.

En Europa, en cambio, los nuevos procesos de urbanización derivados de la globalización de la economía y de la informacionalización de la sociedad han dado lugar a una reorganización funcional y cultural de las tramas existentes.

Como en otras áreas, los centros de negocios direccionales conectan la ciudad con las redes económicas globales y, en este sentido, son el motor de su desarrollo, nodos centrales del sistema intermetropolitano e intrametropolitano. Se crean a partir de infraestructuras de comunicaciones, telecomunicaciones, servicios avanzados, edificios de oficinas, centros tecnológicos e instituciones educativas. A ello se añade, generalmente, un complejo de actividades hoteleras, orientadas al turismo y al tránsito por la ciudad.

Tal y como hizo la burguesía en el período anterior, la nueva élite gerencial y tecnocrática crea sus espacios exclusivos. En su mayoría, estos grupos más acomodados habitan en la ciudad central del área metropolitana, en barrios exclusivos que no siempre coinciden con el centro histórico o cultural, aunque mejor conservados y equipados.

Los desarrollos suburbanos de las ciudades europeas se caracterizan por su diferenciación. En ellos se encuentran las periferias de clase obrera y trabajadores de servicios en torno a los polígonos de viviendas públicas o subvencionadas que se construyeron en los momentos de mayor expansión del Estado del Bienestar o, como en el caso de España, con la producción de vivienda en polígonos a partir de 1950⁵⁴. En algunos casos, algunos de estos polígonos suburbanos se han ido convirtiendo en guetos de minorías étnicas inmigradas, conforme sus anteriores ocupantes, también inmigrantes, fueron encontrando mejores alternativas en el mercado privado de vivienda⁵⁵.

Son también lugares de producción industrial, tanto tradicional como de nuevas tecnologías. En algunas ciudades europeas de Francia, Suecia o Inglaterra, esta producción se ha estructurado en torno a “ciudades nuevas”, habitadas generalmente por

clases medias profesionales y cerca de núcleos de actividad de servicios descentralizados, frecuentemente públicos.

La mezcla de tiempos históricos y la superposición de funciones y culturas en un mismo espacio también caracterizan las ciudades centrales de las principales ciudades europeas. En ellas, en algunos casos, como los de los barrios barceloneses del Gótico y del Poble Nou, la clase obrera tradicional se ha visto presionada por los grupos profesionales que buscan la proximidad del centro cultural urbano y por los grupos de inmigrantes que, debido a su menor precio, buscan habitar los espacios deteriorados de los centros históricos, estratégicamente situados en la economía urbana informal⁵⁶. Los movimientos contraculturales juveniles también han hecho de los centros urbanos, y en particular de sus sectores menos atractivos para las élites, el espacio de su sociabilidad.

En definitiva, el nuevo paisaje urbano europeo está hecho de la superposición de procesos socio-económicos y tiempos históricos que se produce sobre un espacio construido, destruido y reedificado en oleadas sucesivas de reconstrucción urbana. La globalización ha acelerado este proceso continuo de reestructuración urbana en función de demandas y objetivos cada vez más externos a la sociedad local. De este modo, los centros urbanos se han ido convirtiendo en conectores con lo global, las ciudades centrales en espacios en cambio permanente y las periferias en zonas de retirada para los distintos grupos sociales y actividades económicas. En Europa, las ciudades siguen permitiendo que la historia urbana sea leída en la trama y las fachadas de muchos de sus edificios, aunque también dejen entrever las trazas de los flujos globales que las atraviesan.

4.2.2 La “glocalización” de la (in)seguridad.

Las transformaciones sociales y espaciales a las que acabo de referirme, que tienen su origen en el desarrollo del nuevo paradigma tecno-económico, han alterado también las instituciones y aparatos del mismo capitalismo, entre ellos el sistema financiero. En las últimas dos décadas, éste se ha ido desvinculando tanto del marco de regulación estatal

como del propio aparato productivo, hasta tal punto que su utilidad ha dejado de estar en la financiación del desarrollo de la economía real, la productiva, para orientarse a la generación de beneficios a partir del intercambio de dinero o de la especulación sobre valores futuros. El jurista Jean de Maillard lo explica en estos términos:

“En veinte años, y sin que nos hayamos dado cuenta de su gran trascendencia, se ha producido ante nuestros ojos una auténtica revolución. El estado permanece, en nuestra mente, investido de un poder económico que ya no tiene y que no volverá a tener, mientras que los mercados financieros son para nosotros una abstracción, un mundo aparte, cuando, en realidad, se han convertido simplemente en el único mundo (...) Todos los sectores financieros deben dirigirse a los mercados para conseguir capitalización (...) Estos mercados se autoorganizan e imponen sus reglas a los deudores. El resorte natural del mundo de las finanzas es la especulación, es decir, la búsqueda de unas ganancias apostando por un acontecimiento futuro. El dinero ya no busca financiar el desarrollo económico y social sino que se ha convertido en un parásito, exigiendo continuamente más ganancias, por lo que el sistema económico se ve sometido a un juego de balanza, cuyas reglas dependen exclusivamente de los inversores financieros. La economía depende, a todos los niveles, de capitales especulativos, porque la liberalización general provoca una inestabilidad permanente.”⁵⁷.

Los desarrollos tecnológicos en materia de telecomunicaciones permiten que el sistema financiero funcione sin interrupción a escala planetaria, a partir de transacciones continuas integradas en redes que intentan captar cuanto más dinero mejor y evitar los controles que supongan pérdidas de rentabilidad. Es en este movimiento en el que se difuminan las fronteras entre la legalidad y la legalidad y donde deben establecerse las conexiones entre la economía globalizada y la llamada “economía criminal”, una economía de naturaleza global aunque se exprese, como ya se ha dicho, localmente. Como el mismo Jean de Maillard señala, “Hoy el problema es que es imposible distinguir la legalidad de la ilegalidad en el mundo sin ley del planeta financiero”⁵⁸.

La articulación entre lo local y lo global, a partir de la cual se han explicado en el apartado anterior los procesos de transformación urbana, debe ser tenida en cuenta a la hora de analizar y reflexionar sobre la inseguridad en las ciudades, así como para entender mejor dos de los fenómenos que más amenazan en ellas la seguridad y la convivencia: la globalización del crimen organizado y el terrorismo internacional⁵⁹.

Desde el punto de vista de su visibilidad social, estos dos fenómenos responden a lógicas diferentes. Mientras que el efecto del primero parece pasar desapercibido tanto para los responsables políticos y técnicos en materia de seguridad como para la opinión pública en general, el impacto del segundo, con sus manifestaciones tan espectaculares como devastadoras, ha generado el pánico, el desconcierto y, sobre todo, la sensación de que nuestra sociedad no está tan segura ni tan protegida como se suponía. Y esta visibilidad diferencial también se produce en relación a sus víctimas: mientras que las víctimas de las acciones terroristas son elevadas a todos los ámbitos de la atención pública —a la política, a la televisión, al cine—, las innumerables y anónimas víctimas del crimen organizado global parecen no existir.

A juzgar por los consensos, los acuerdos y la colaboración efectiva entre las diferentes policías y servicios de inteligencia, así como por la cantidad de recursos y medios que dedican, parece que los Estados afectados están más y mejor dispuestos a hacer frente al terrorismo global que al envite del crimen organizado. También los medios de comunicación reflejan esa prioridad a la lucha antiterrorista sobre el combate de la criminalidad organizada a escala mundial. Con ello, da la impresión de que ambos fenómenos logran sus propósitos: el primero logrando la máxima publicidad y difusión de sus acciones y el segundo manteniendo en la más absoluta discreción su depredación global.

A nivel analítico, estos fenómenos violentos, que se han configurado en los últimos años como un verdadero reto global para la seguridad, se encuentran en la intersección de tres planos de la realidad, donde coinciden con la delincuencia común⁶⁰. En el primero de ellos, la realidad se mostraría como un “casino global” en el que, sin control cívico alguno, los hechos o sucesos interaccionan entre sí en el marco de la economía global. En el segundo plano, más particular, la dinámica del primero daría lugar a un desarraigo generalizado que explicaría, a su vez, los fenómenos de particularismo excluyente, de carácter nacional o religioso, en los que la alteridad se configura como el enemigo. Finalmente, en el tercer plano, la coincidencia traumática de las dinámicas de ese “casino global” y del “santuario local”, explicaría el “individualismo de la desesperación”, que estaría en la base de la “lucha por la vida” a la que obliga la

dinámica neoliberal del capitalismo actual, con sus graves desequilibrios, desigualdades e injusticias.

En las últimas décadas del siglo pasado, en ese primer plano antes mencionado, hemos podido asistir a la constitución de lo que Manuel Castells denominó “Crimen Organizado Global”, a la progresiva expansión de la economía criminal impulsada por la desregulación y la globalización financiera.

“En las dos últimas décadas, las organizaciones criminales han realizado sus operaciones cada vez más a escala transnacional, aprovechándose de la globalización económica y de las nuevas tecnologías de comunicación y transporte. Su estrategia consiste en ubicar sus funciones de gestión y producción en zonas de bajo riesgo, donde tienen un control relativo del entorno institucional, en tanto que buscan sus mercados preferentes en las zonas de demanda más rica, a fin de cobrar precios más altos. Éste es claramente el caso de los cárteles de la droga (...). Pero también es el mecanismo esencial en el tráfico de armas o de material radioactivo (...). Esta internacionalización de las actividades criminales hace que el crimen organizado de diferentes países establezca alianzas estratégicas para colaborar, en lugar de combatir, en los ámbitos de cada uno, mediante acuerdos de subcontratación y entre empresas, con una práctica comercial muy similar a la lógica organizativa de lo que he denominado ‘empresa red’, característica de la era de la información. De hecho, el grueso de las operaciones de estas actividades está globalizado por definición, a través del blanqueo en los mercados financieros globales”⁶¹.

La criminalidad transnacional⁶² se ha desarrollado hasta transformarse en un actor capaz de amenazar la soberanía y la independencia de los estados. En países como Italia, México, Rusia, Italia o Colombia ha penetrado críticamente la Administración Pública e informes de instituciones de reconocido prestigio, como el *National Intelligence Council* de los Estados Unidos de América, la incluyen como el principal factor de desestabilización mundial dentro las tendencias que previsiblemente van a dominar la geopolítica mundial en los próximos años⁶³.

Antes de definir su naturaleza y explorar sus dimensiones, conviene detenerse en otro asunto derivado de esa articulación crítica entre lo local y lo global, el que tiene que ver con la escala que deben adoptar las políticas públicas de seguridad para hacer frente a los problemas de inseguridad actuales⁶⁴.

La cuestión de la escala idónea para las políticas de seguridad en un mundo globalizado.

Como ya se ha explicado, en las últimas décadas, los estados se han visto tensionados por las inercias del globalismo y las reacciones localistas. A propósito de la complejización de las dinámicas territoriales y económicas, tanto los espacios en los que se ejercen las capacidades de gobierno como la forma que adoptan tales capacidades han sido objeto de reflexión y se han redefinido. Así, el territorio físico, como referencia espacial sobre la que aplicar dichas capacidades, ha sido sustituido por la red en el mismo movimiento que la autoridad ha sido sustituida por la negociación como recurso fundamental a la hora de gobernar. Es por ello que es del todo pertinente y necesario plantearse cuál es el ámbito más idóneo para la implementación de las políticas públicas de seguridad, si el estatal o el regional-local, y en base a qué motivos.

En el período antes referido se han producido reformas administrativas que han conducido a una nueva forma de gobernar que, muy brevemente, porque será tratada con más profundidad en la tercera parte de esta Tesis, podría ser definida ahora como una conducción de los asuntos públicos sobre la base del consenso entre los diferentes actores implicados de manera que el proyecto es más un asunto de la comunidad que del Gobierno en exclusiva. Este modo de gobernación actual, la gobernanza, no debe ser visto únicamente como el resultado buscado de una mejora de la eficacia y la eficiencia de la capacidad directiva de las estructuras administrativas de los gobiernos —que lo es—, sino también como expresión de la democratización de la sociedad, del fortalecimiento de la sociedad civil y del restablecimiento del sentido de lo público entre una ciudadanía que reclama voz y participación en la gestión de los asuntos públicos⁶⁵. Consiste en poner la atención en las interacciones entre las diferentes administraciones públicas, y entre éstas y las organizaciones privadas y de la sociedad civil, más que en las cuestiones de estructura y funcionamiento.

La coincidencia del ascenso de la gobernanza y de la emergencia de la escala más local como el ámbito más idóneo para la implementación de las políticas públicas de

seguridad es, más que una coincidencia temporal, un caso de correlación. Es en los ámbitos en los que se concreta la dinámica social, allí donde manifiestan realmente los problemas de inseguridad, donde se impone, en base a razones de eficacia y eficiencia, esta nueva forma de llegar a decisiones colectivas que requieren una redefinición de los roles y las relaciones entre la ciudadanía y otros actores públicos y privados⁶⁶. Y ello porque la gobernanza es la manera más eficaz y eficiente de hacer frente a las situaciones más o menos problemáticas que, derivadas de la dinámica global, tienen una manifestación local-regional, básicamente en las ciudades. Ante el debilitamiento de los ejecutivos estatales propugnado por el neoliberalismo, los gobiernos locales y regionales, en el ejercicio de esos nuevos roles antes mencionados, son los que están haciendo frente a los nuevos retos urbanos y a los problemas de inseguridad, y en esta tarea la proximidad es el espacio más apropiado para ofrecer las respuestas más adecuadas a un espacio que funciona a partir de lógicas menos jerárquicas, más horizontales y en red.

La escala local-regional facilita la percepción de los problemas de inseguridad en sus diferentes manifestaciones, y la definición de los mismos en un proceso en el que los sectores afectados, alejados de las instancias centrales de la Administración del Estado, ven en el gobierno local el rostro del sector público. Lógicamente, es en esta escala en la única en la que se pueden construir espacios de discusión y definición mínimamente operativos, en los que se pueden promover formas de gestión integrada de las políticas de seguridad. Prueba de que esto es así es el desbordamiento que han sufrido los gobiernos locales y regionales desde los años noventa, tanto por la ampliación de sus agendas institucionales de seguridad como por el desarrollo de nuevos roles antes referido.

La esfera local y comunitaria, como escenario más cercano y cotidiano, es el ámbito más apropiado para buscar soluciones más imaginativas a problemas compartidos. Resulta mucho más difícil, generalmente menos eficaz y siempre menos eficiente, acercarse a la heterogeneidad y a la diversidad de las diferentes situaciones urbanas relacionadas con la seguridad y la inseguridad desde la lógica homogeneizadora y

unitaria de los planteamientos tradicionales, centrados en la autoridad del Estado y en la rígida distribución de competencias entre los diferentes niveles de la Administración.

Los gobiernos locales y regionales conocen mejor la realidad que hay que transformar para mejorar la calidad de vida de las personas y los grupos sociales perjudicados por los problemas de inseguridad. Están en una mejor posición para realizar un mapa más preciso de los actores involucrados e interesados en esos problemas, y para relacionar los recursos disponibles, listar los que se necesitan en cada caso y asignarlos de manera más eficaz y eficiente posible. Igualmente, pueden llevar a cabo un seguimiento y una evaluación más cercana, precisa y actualizada de las políticas de seguridad, sin perjuicio que desde otros ámbitos de la Administración, como el estatal, se haga lo propio desde una distancia diferente que, lógicamente, es responsable de un rendimiento siempre menor.

Ciertamente, no parece viable que los gobiernos locales y regionales puedan hacer frente y gestionar, junto con el resto de actores, todos los problemas que se manifiestan siempre en su entorno, máxime desde unas economías absolutamente colapsadas por una demanda creciente de bienestar y seguridad. Pero si no basta con las políticas estatales, tampoco es suficiente con un abordaje estrictamente local de problemas de inseguridad que muchas veces tienen naturaleza global. Los enfoques estrictamente locales de los problemas de inseguridad conllevan inconvenientes que tienen que ver, fundamentalmente, con la falta de una visión amplia del problema, lo cual acaba traducándose, en última instancia, en desigualdades y desequilibrios por el simple desplazamiento del problema a municipios o ciudades vecinas.

Lo que se requiere son enfoques integrados a partir de los que diseñar y poner en marcha medidas “glocales”⁶⁷. Son las visiones multinivel las que pueden dar las claves para que los gobiernos locales y regionales puedan movilizar recursos a partir de competencias más amplias, formalmente reconocidas sobre la base de la realidad, porque ya las están ejerciendo. Estas visiones superarían la añeja e insuficiente separación de responsabilidades, porque, como ya se ha dicho, las fronteras y delimitaciones tradicionales sirven para explicar cada vez menos cosas, y porque

funcionan más las interdependencias, las influencias recíprocas y la articulación de recursos y capacidades.

El crimen organizado global.

Configuradas en red, las mafias tradicionales se han transformado en actores destacados del nuevo orden mundial y, como consecuencia de esta transformación estratégica, los principales mercados criminales –básicamente de drogas, armas y seres humanos— han experimentado un crecimiento importantísimo. A lo largo de los últimos años, se han ido convirtiendo en sujetos verdaderamente dinámicos en los procesos de internacionalización económica-financiera y contribuyen de manera no marginal a la formación de aquel PIB mundial, que también se forma a partir de la denominada “economía canalla”⁶⁸.

No creo que la capacidad de influir en la economía y la política por parte de este tipo de organizaciones criminales pueda compararse con la de las formas más tradicionales conocidas hasta ahora, por más que los métodos de éstas –la coacción, la corrupción o el blanqueo de dinero— sigan bien presentes en el imaginario colectivo. En nuestros días, las redes globales del crimen se sustentan en complejísimos entramados financieros que mueven ingentes cantidades de dinero en todos los mercados, con la inmediatez y el anonimato que permiten las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y con el asesoramiento experto de los mejores especialistas con firma en las más destacadas instituciones de crédito e inversión⁶⁹. Desde luego, no se trata ya del clásico blanqueo de dinero de aquellas actividades mafiosas⁷⁰.

Incomprensiblemente –o quizás no tanto— un fenómeno de estas características pasa desapercibido o, en muchos casos, presentado como una anomalía o una externalidad más del propio proceso globalizador. Ahora bien, a pesar de las limitaciones que tienen los datos empíricos disponibles, porque son difícilmente contrastables, es necesario preguntarse hasta qué punto la actividad de estas redes criminales no está mediatizando la economía nacional en determinados países, o en qué medida el enorme flujo

monetario impulsado por el crimen organizado global no determina la deriva especulativa del sistema financiero internacional⁷¹. En el plano político, tampoco es fácil deslindar la actividad criminal de muchos ámbitos de gobernabilidad en determinados países en los que la nueva mafia global ha podido llegar a comprar organismos públicos al completo, como la policía, o participa activamente en la formación de la opinión pública a través de su participación en los consejos de administración de los medios de comunicación.

Ante esta nueva realidad, que no puede definirse en términos de mero cambio incremental respecto de la criminalidad tradicional conocida en los entornos locales de las ciudades contemporáneas y de la que, inquietantemente, no pueden señalarse límites en sus interferencias en la economía y la política nacionales, es comprensible que los esfuerzos de la policía y la justicia tengan unos resultados tan limitados. En general, nuestras sociedades se ven impotentes ante un poder que ha nacido de sus propias entrañas, que no puede ser contenido en sus fronteras, que no parece intimidarse ante la represión penal en uso. Es como si hubiese dos velocidades en uno y otro campo, y la distancia, obviamente, se hace cada vez mayor. Y es que, como señalan algunos autores, las posibilidades de estas instituciones en su lucha contra esta nueva forma de criminalidad organizada pasan por el cuestionamiento de los principios que rigen la globalización financiera en tanto que sistema autorregulado al margen de cualquier control cívico⁷². El crimen organizado global se ha acomodado perfectamente a esta situación en la que el desarrollo del capitalismo a escala planetaria ha minado las posibilidades de regulación y de acción de los estados y, en este contexto, los poderes públicos, por sí mismos, se manifiestan escandalosamente impotentes ante las flexibles redes criminales que aprovechan a la perfección las ventajas competitivas propias de la nueva economía global; por un lado, unos entornos locales propicios, dominados por la delincuencia local, y, por otro, la rigidez de las normativas nacionales y los protocolos de colaboración policial y judicial.

Sobre ello, Jean de Maillard ofrecía datos en 2002 que pueden servir para ilustrar, con elocuencia, lo que sigue ocurriendo en la actualidad:

“¿Qué resultados ha dado la lucha contra el blanqueo de dinero sucio, la columna vertebral del crimen? La respuesta es devastadora. Sólo se han detectado e instruido los métodos de blanqueo más rudimentarios, en un número ínfimo además. Es muy raro que se descubra una red importante de blanqueo (...). La INTERPOL evalúa entre 1.000 y 2.000 millones de dólares el valor de lo que se ha incautado en el mundo en 20 años de lucha antiblanqueo, a lo que hay que añadir un único embargo importante de 1.200 millones de dólares en una operación montada contra una organización de blanqueo del cártel de Medellín. Por tanto, en veinte años han sido incautados 3.000 millones de dólares, es decir, el equivalente a 3 días de blanqueo de dinero sucio... ¡Tres días de represión por cada 7.300 de blanqueo sin problemas! ¡El fracaso es total! Ni siquiera es un fracaso, es una ruina.”⁷³.

En los últimos años, aquellas condiciones que explican las transformaciones urbanas y el funcionamiento la red urbana global han hecho posible que la seguridad interior se haya internacionalizado a medida que los problemas de inseguridad han ido desbordando las fronteras nacionales, tanto hacia adentro, cuando la actividad criminal *ajena* se manifiesta en el propio territorio, como hacia fuera, cuando se “exporta” delincuencia⁷⁴. Lo que hasta hace unas décadas había sido un problema local o nacional, se ha transformado en una amenaza que pone en peligro a sociedades enteras, socavando la independencia de los gobiernos y de otros poderes del Estado, llevando hasta sus últimas consecuencias la privatización de la violencia, con lo que ello supone de negativo para las ideas de soberanía y la práctica política⁷⁵, e influyendo en el funcionamiento de instituciones financieras o alterando en su favor los equilibrios en las relaciones internacionales entre países, especialmente en zonas de Latinoamérica, África o la Europa del Este.

La criminalidad transnacional organizada no es una modalidad aparecida *exnovo* a propósito de la globalización. En paralelo a la sociedad postindustrial, ha evolucionado desde formas tradicionales que permanecen a escala local. Ha crecido, se ha desarrollado y ha ido mutando, y como consecuencia de la transformación continua, ha ido perfeccionándose y consolidando una modalidad empresarial de escala planetaria que proyecta su dominación sobre estados y sociedades con un poder predador. Su alto grado de adaptabilidad al medio en el que desarrolla explica el carácter integral de sus efectos: ha adquirido dimensiones globales (en lo geográfico), transnacional (en lo étnico y cultural), multiformes (en su estructura y en los acuerdos que forja con sectores políticos y sociales) y pluriproductivas (en cuanto a la abundancia de bienes y servicios,

lícitos e ilícitos, que mueve⁷⁶. La nueva organización criminal es más compleja, especializada, flexible, capaz de asociarse con otras y de operar cómoda y eficazmente en un escenario internacional.

Como ha llegado a afirmar Castells, “la conexión flexible de estas actividades criminales en redes internacionales es una característica esencial de la nueva economía global y de la dinámica social/política de la era de la información”, hasta tal punto que no pueden entenderse ni economías ni sociedades prescindiendo de la toma en consideración del fenómeno⁷⁷.

Sus planes de crecimiento en sectores tan diversos como la producción y el tráfico de drogas, armas, menores, órganos, inmigrantes, materiales nucleares; el juego, la usura, la falsificación, la prostitución; la comercialización de bienes lícitos obtenidos ilegalmente, especialmente los vehículos de lujo, los animales exóticos, las obras de arte, y la utilización de redes legales para actividades ilícitas como el lavado de capitales, revelan una manifiesta visión empresarial.

A pesar de que el fenómeno criminal organizado es una dimensión fundamental en sociedades como las nuestras y de que, a la vista de la abundancia de pruebas contenidas en informes periodísticos bien documentados y en otros de conferencias de organizaciones internacionales, ya no sirven los argumentos sobre la poca fiabilidad de los datos que nos hablan de él –a los que me referiré a continuación— o sobre el presunto sensacionalismo que incorporan, el crimen organizado sigue siendo una referencia bastante abstracta fuera de la bibliografía y de los entornos especializados. El término continúa teniendo más carga sugestiva que contenido semánticamente delimitado.

Ello es, sin duda, un grave problema para las instituciones del sistema penal que deben perseguir el delito, ya que necesitan tener de él una definición clara, para saber qué se busca, qué se quiere y qué se debe investigar o qué dificultades y peligros entraña tal tarea. Máxime cuando esta persecución debe hacerse necesariamente a partir de la

cooperación en materia de prevención, en su represión y en su persecución entre los estados afectados y los que pueden llegar a estarlo.

Nombrar la *cosa* no ha sido fácil y a ello no ha ayudado la actitud de las instituciones que han tenido la obligación de impedir la extensión de la criminalidad organizada, de alguna manera permitida por una opinión pública que tampoco ha sabido o ha querido ver la amenaza. En algunos casos, negándola, pensando que no existe; en otros relativizándola, creyendo que no es tan grave como algunos afirman; también folclorizándola, viéndola como parte de un pasado más o menos pintoresco; en ocasiones, a propósito de algún éxito policial, enterrándola: “hemos ganado, ha muerto”; en no pocas ocasiones, a través del distanciamiento, pensando que *eso* sucede a otros, no a nosotros; o de la psiquiatrización, cuando se cree que se trata de cosas de locos; por último, por medio de la evitación lingüística: si no se nombra, no existe⁷⁸. Sin duda, el fenómeno mafioso y el crimen organizado han podido prosperar por su carácter discreto y pretendidamente oculto. Sin embargo, en buena parte, se han podido desarrollar y echar raíces en las sociedades contemporáneas gracias, además de a la corrupción y a la connivencia, a la infravaloración y a la incompreensión de que han sido objeto.

Así, por ejemplo, a pesar de las evidencias y advertencias contenidas en investigaciones de unidades especializadas de la policía alemana, manifestaciones tan poco frecuentes por su brutalidad como la llamada “matanza de *ferragosto*”⁷⁹, en la ciudad alemana de Duisburgo, acaban pasando por acto criminales “normales”⁸⁰. La noche del 15 de agosto de 2007, allí murieron asesinados seis hombres de entre 18 y 39 años de edad como resultado de una *faida*, o lucha por el control del territorio, entre dos familias del crimen organizado italiano en pugna por el dominio de sectores enteros del comercio, de la restauración y de la importación y exportación alimentaria en aquella y otras ciudades de Alemania, Holanda y Bélgica. Pese a la publicidad del suceso en la propia Alemania y en el mundo entero, muy pocos repararon en la proximidad geográfica y de intereses entre Duisburgo y Frankfurt, sede de una de las bolsas y de un mercado financiero de los más importantes del mundo.

Desde luego, esta actitud que minimiza o llega a negar también se da en España, donde, como en toda Europa, cuesta reconocer que criminales de diferente procedencia, desde italianos a personas de origen ruso o de la Europa del Este, constituyen una amenaza encubierta en los progresos sociales y económicos de los últimos años; que viven entre nosotros sin demasiados problemas, que se pasean por nuestras ciudades más importantes, haciendo uso de sus bancos, de sus aeropuertos, como los miembros más distinguidos de nuestras sociedades; y que no se trata sólo de hampones o asesinos a sueldo que huyen de la justicia de sus países, sino que son empresarios y gerentes de la nueva economía global.

No entender o no querer entender que determinados sucesos o la localización de determinadas personas en nuestras ciudades responde a un fenómeno cualitativamente distinto y más grave que la mera internacionalización de la actividad de las organizaciones criminales, no permite entender porqué, antes del encuentro del G8 en la localidad italiana del L'Aquila, en abril de 2009, los ministros de Economía y Hacienda de los países que integran el grupo ampliado del G20, acuciados por la actual crisis mundial provocada por la insostenibilidad del juego sin fin de las especulaciones financieras en una economía paralela libre de cualquier forma de control o exigencia de transparencia, se reunieron en Londres para hablar de la economía criminal y de la lucha contra ella, de los paraísos fiscales y de la *contaminación* de los capitales, o del peso de las finanzas ilícitas en las grandes decisiones especulativas de los últimos años⁸¹.

En todo caso, el primer paso para la identificación unitaria internacional del fenómeno se dio en 1994, en la Conferencia Ministerial Mundial celebrada en Nápoles los días 21 a 23 de noviembre. En dicha conferencia se adoptó por unanimidad de los 142 estados participantes la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles, posteriormente aprobados por la Asamblea General de la ONU (A/RES/49/159); en ella se subrayaba la necesidad de alcanzar un concepto generalmente admitido de organización criminal, con el fin de establecer una base sobre la que construir una cooperación internacional más efectiva.

El concepto de criminalidad organizada a nivel internacional.

La delincuencia organizada hace referencia a cualquier forma de asociación criminal que responde a las siguientes características. Tiene un carácter estructurado, permanente, autorenovable, jerarquizado, que tiene como objetivo lucrarse con bienes y servicios ilegales o situarse como actor relevante a nivel sociopolítico⁸². El carácter transnacional no sería una característica del grupo criminal considerada como requisito indispensable; sin embargo, dicho carácter transnacional en una asociación criminal sí que es comúnmente aceptado como un signo indiciario inequívoco de su consolidación como tal y de su constitución en una amenaza grave para la seguridad internacional.

La comunidad internacional ha consensuado una serie de elementos que definen a un grupo como organización criminal. En primer lugar, que pueda discernirse en él un centro de poder en el que se toman las decisiones estratégicas y operativas, lo que se traduce en la distancia espacio-temporal entre la toma de decisiones y la ejecución material de los actos delictivos; en segundo lugar, la existencia de diferentes niveles jerárquicos de actuación, lo que supone que los segmentos más operativos, que se limitan a ejecutar acciones concretas que les son encomendadas, desconocen la estructura y los planes globales del grupo; tercero, la aplicación de tecnología y logística, que requieren de cierto nivel de cualificación profesional; en cuarto lugar, fungibilidad o intercambiabilidad de los miembros que actúan en las escalas inferiores de la organización; en quinto lugar, el total sometimiento a los órganos que toman las decisiones dentro de la organización y la férrea disciplina; en sexto, la movilidad internacional; y, por último, la capacidad para operar en los mercados legales como medio para transformar los beneficios de la actividad ilícita.

EUROPOL tiene sus criterios o indicadores para definir el crimen organizado: (1) colaboración de dos o más personas, (2) especialización, en el sentido de reparto de tareas, (3) pervivencia indefinida en el tiempo, (4) recurso a alguna forma de disciplina y control, (5) comisión de delitos graves, (6) proyección internacional, (7) empleo de la

violencia u otras formas de intimidación, (8) estructura empresarial para el desempeño de sus actividades, (9) implicadas en el lavado de dinero, (10) búsqueda de influencia en la esfera política, los medios de comunicación, la Administración Pública y el poder judicial, y (11) afán de lucro. De dichos criterios, ampliamente aceptados fuera de Europa, deben cumplirse al menos seis de las características citadas, de las cuales cuatro deben ser necesariamente las reseñadas en los puntos 1, 3, 5 y 11⁸³.

Obviamente, la heterogeneidad observada en las organizaciones, en su composición y en su funcionamiento, no encaja de manera exacta en esta definición. Dicha relación de características sirve para apuntar tipologías a partir de la combinación de dichos rasgos. Así por ejemplo, se observa que, por lo general, los grupos más cohesionados, sobre todo los que sus miembros se relacionan por lazos étnicos o de parentesco, son los que tienen una jerarquía más rígida. También suelen ser los más violentos, los que más penetran las instituciones y la sociedad en términos de corrupción, y los que más participan en la economía legal. Por otro lado, están los que presentan un claro funcionamiento en red, los que suponen un desafío mayor para las instituciones del sistema penal que deben hacerles frente⁸⁴.

La idea que se ha tenido del crimen organizado como una estructura rígida y estrictamente jerarquizada ha perdido validez. A pesar de la insistencia de parte de la bibliografía especializada, cada vez es más difícil encontrar organizaciones piramidales en las que el poder y la autoridad están centralizados⁸⁵. Como ocurre con otros tipos de organizaciones que trabajan en otros ámbitos de la dinámica social, el crimen global tiende a organizarse en red por las ventajas operativas que ello supone⁸⁶. Destaca, sobre todo, la protección que este tipo de organización ofrece ante la policía o la acción de la justicia. Además, la adopción de estructuras flexibles, más informales, con grupos de menor tamaño que pueden desempeñar tareas específicas y complementarias de otras en negocios complejos, y que mantienen contactos entre sí de corta duración o limitados a la ejecución de alguna operación, confiere a la criminalidad organizada global un potencial mucho más alto de adaptación a las circunstancias específicas de cada momento.

En efecto, el último informe de *Evaluación de la Amenaza del Crimen organizado en la Unión Europea*, redactado por EUROPOL, confirma que éste ha cambiado y ha diversificado enormemente la estructura de sus grupos y sus métodos, y que ello ha dado lugar a un nuevo panorama marcado cada vez más por la movilidad y por la flexibilidad de los grupos que operan en múltiples jurisdicciones y ámbitos criminales, ayudados por el cada vez más habitual uso ilícito de Internet⁸⁷. El mismo informe revela que la amenaza del crimen organizado en Europa se está reforzando gravemente por la cooperación y la colaboración entre diferentes grupos, que han decidido obviar las diferencias nacionales, étnicas y de intereses entre ellos para, por ejemplo, compartir infraestructuras y productos de procedencia ilícita, en lugar de comprarlos.

Por otro lado, dicho informe señala otro aspecto preocupante del desarrollo del crimen organizado en el momento actual que tiene que ver con la actual crisis económica mundial. Los efectos de esta crisis están facilitando que las personas y los grupos sociales más afectados por ella se estén “acercando” a la actividad de los grupos criminales. La falta de recursos puede estar abocando a determinados sectores de la población a ser más tolerantes con los productos de procedencia ilícita, como los falsificados⁸⁸, y a que sus miembros tengan más probabilidades de ser captados por las organizaciones criminales para la realización de determinadas funciones, como el transporte de droga o dinero falsificado.

El carácter transnacional de la criminalidad organizada.

No toda la delincuencia organizada es internacional y no toda la actividad criminal internacional es organizada. Ahora bien, la adaptación de la delincuencia a las nuevas condiciones de la modernidad ha provocado, irremisiblemente, su transnacionalización.

Mediante su adaptación a los cambios sociales y tecnológicos descritos en el apartado anterior, la delincuencia organizada ha alcanzado —podría decirse que de forma “natural”— su estatus internacional. Siempre ha sido así, pero la intensidad de los cambios ocurridos en las últimas décadas permite afirmar que estamos ante un

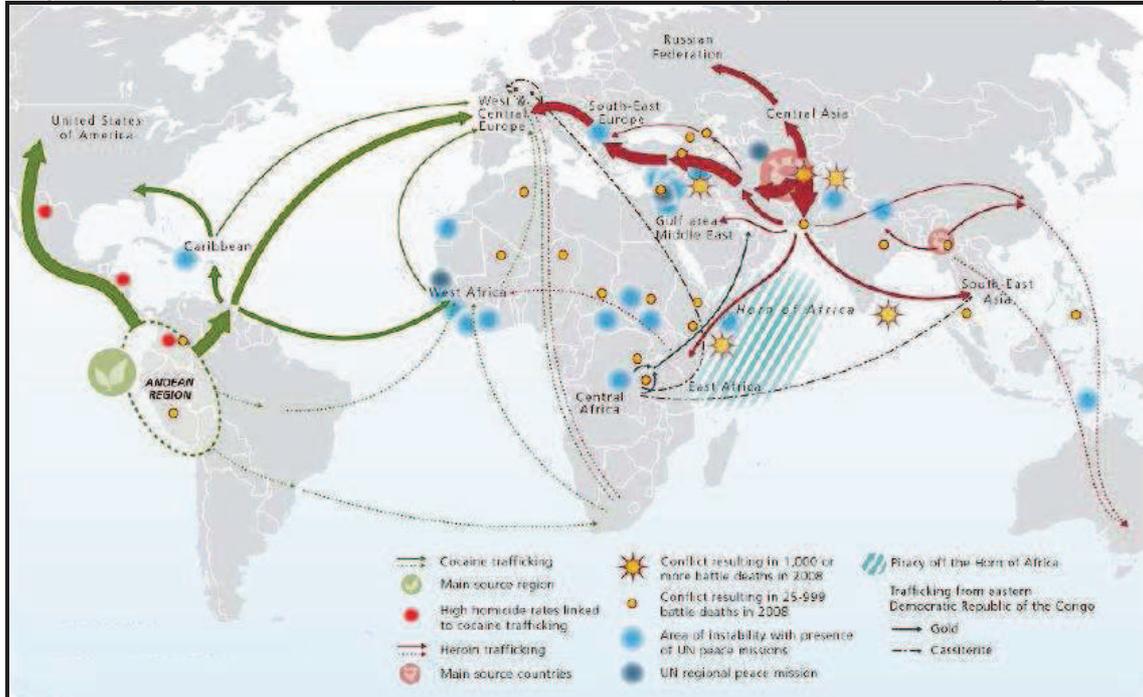
fenómeno cualitativamente distinto: la globalización habría reconfigurado la delincuencia en un contexto geográfico diferente, transnacional.

Peter A. Lupsha ha prestado atención a esta evolución de las organizaciones criminales hacia la internacionalización, en la que, según su tesis, alcanzarían la máxima complejidad⁸⁹. Según este autor, las organizaciones delictivas pasarían de lo predatorio y parasitario a lo simbiótico. A partir de la interacción con instituciones y otros sectores legales, el crimen obtiene recursos, capitales, información y conocimiento empresarial que le permiten, en determinado momento, establecerse en una relación simbiótica con actores políticos y económicos que pasan a depender de la organización criminal. Como se adivina fácilmente, en este estadio simbiótico, es difícil —cuando no imposible— diferenciar al Estado del crimen organizado. Además, Lupsha identifica tres etapas en la evolución global de las organizaciones criminales transnacionales: una primera en la que se constituyen en grupos de influencia emergentes, que surgen de la ausencia de la sociedad civil —sería el caso de la antigua URSS— o de la insurgencia; en segundo término están las organizaciones transnacionales o de vínculo, mantenidas simbióticamente por sectores específicos del Estado; en último término, las organizaciones consolidadas o corporativizadas, que serían las que penetran profundamente los sistemas políticos y económicos, y pueden poner en jaque al Estado gracias a los recursos de que disponen.

A la hora de explicar la expansión transnacional de la criminalidad organizada hay que tener en cuenta que, aunque la globalización sea el contexto en el que se explique su aparición y su desarrollo, hay una serie de factores que deben ser considerados necesariamente⁹⁰. Junto a la diversificación y a la intensificación de los flujos migratorios a escala planetaria; a las situaciones de oportunidad relacionadas con la crisis de estados o, como en el caso de estados que dejan de prevenir y perseguir el crimen organizado por falta de medios o por tener que hacer frente a otras amenazas a la seguridad (figura 4.1)⁹¹, de ausencia de represión suficiente; al efecto dispersión, como consecuencia de la presión política y de la represión policial; o a factores de tipo cultural que tienen que ver con la existencia de capital humano y redes sociales que

facilitan el asentamiento y el desarrollo de la actividad criminal, destacaría el llamado efecto liberalización.

Figura 4.1. La coincidencia del crimen organizado transnacional y la inestabilidad geopolítica.



Fuente: UNODC, *United Nations Office on Drugs and Crime*, 2010, p. 14.

Aunque deben ser evitadas exageraciones que reducen la explicación de la expansión del crimen organizado a escala global a la liberalización económica, es cierto que dicha liberalización ha estimulado la actividad clandestina a través de las fronteras. El cambio económico resultado de la liberalización ha convertido a muchos países en enclaves competitivos en algunos sectores criminalizados de la economía global. Como algún autor ha señalado, las actividades criminales transnacionales son, en muchos aspectos, “la quintaesencia del espíritu empresarial del sector privado, que la ortodoxia económica neoliberal celebra y alienta”⁹². Desde luego, no puede decirse que la globalización económica impulsada por la liberalización sea la causa de la delincuencia transnacional pero sí que puede afirmarse que es una variable fundamental para explicar su desarrollo. Ha supuesto nuevas oportunidades y expectativas para los grupos delictivos con intereses en algunos sectores penalizados. La desregulación de la actividad comercial y financiera que han servido para estimular el intercambio

económico legal, también ha beneficiado la dinamización de la economía criminal. La explotación ilegal de dichas oportunidades ha favorecido indirectamente el hecho de que importantes segmentos de la economía legal hayan sido penetrados por la delincuencia internacional, que busca en ellos tanto el aumento de los beneficios como la cobertura para la propia actividad criminal⁹³.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que, en algunas regiones, la economía criminalizada ha amortiguado los durísimos efectos de la reestructuración económica derivada de la liberalización, básicamente el desempleo, constituyéndose en fuente de ingresos y de trabajo para sectores nada despreciables de la población. Así por ejemplo, para el caso de la “industria mafiosa” italiana, datos que proporcionan analistas de la DIA (Dirección de Investigación Antimafia) señalan que, entre sectores legales, ilegales y sumergidos, aquélla emplea al 27 por ciento de la población activa de Calabria, el 12 por ciento de la de la Campania y el 10 por ciento de la de Sicilia; es decir casi el 10 por ciento de la población activa en las principales regiones del *Mezzogiorno* italiano⁹⁴. Para el de Jamaica, Taylor apunta las consecuencias más que previsibles de la supresión del negocio de exportación de marihuana radicado en la isla caribeña; esto, ciertamente, sería un duro golpe al crimen organizado, pero infiere, razonablemente, que muchas de las personas que se dedican al cultivo de las plantas —muchos de ellos desplazados de las minas de bauxita y de los campos de azúcar después de su cierre o su abandono— se verían nuevamente sin trabajo, desplazados hacia los suburbios urbanos y en riesgo de exclusión social y de entrar en los circuitos de la delincuencia urbana que amenaza la frágil estabilidad social y la principal fuente de ingresos del país, el turismo⁹⁵. En ambos casos, como en otros, la eficacia del sistema penal y de la sociedad en su conjunto en la lucha contra el crimen organizado puede tener, también, consecuencias negativas no menores ni negligibles.

La medición de la extensión del crimen organizado.

Hay división de opiniones entre los que dicen que el mundo se ha criminalizado a medida que ha avanzado el proceso de globalización y entre los que piensan que la

magnitud y la gravedad del crimen organizado siempre se han exagerado. Como es lógico, la estimación exacta del valor de esta actividad resulta prácticamente imposible, aunque no parece que expresiones para denominarla como “industria en expansión” o “multinacional del crimen” sean exageradas⁹⁶. Las cifras y las estimaciones que facilitan los organismos, las autoridades y los estudios especializados sobre el dinero y los bienes que mueve el crimen organizado global, o sobre el grado de penetración en la sociedad, rara vez coinciden plenamente.

Dichas estimaciones revelan que el volumen de negocio de todas las actividades ilícitas, desde el tráfico de droga al de armas, desde la venta de productos falsificados al tráfico de personas, desde la prostitución al tráfico de órganos, oscila entre el 3 y el 5 por ciento del PIB mundial. Es una riqueza superior a la facturación conjunta del comercio mundial del hierro y el acero, y hay que sospechar que las cifras subestiman la realidad debido a esa dificultad ya apuntada de distinguir entre economía legal, economía sumergida, economía ilegal y actividades delictivas.

Por ejemplo, para el caso de las mafias italianas, Francesco Forgione, en su estudio sobre cómo estas organizaciones han colonizado el mundo, explica de qué manera, a través de su sistema de empresas, de la participación accionarial en sociedades e instituciones crediticias, y de una extraordinaria capacidad de movilización financiera de un extremo al otro del mundo, dichas organizaciones han conquistado un papel protagonista en la globalización, y no sólo en su dimensión delictiva.

Según datos que cita provenientes de institutos de investigación como el italiano Eurispes, y de estudios económicos como el último de Sos-Impresa –la estructura de lucha contra el crimen organizado de la asociación empresarial italiana Confesercenti— la ‘Ndrangheta, la Camorra y la Mafia siciliana registran una facturación anual que oscila entre los 120.000 y los 180.000 millones de euros; prácticamente la suma que aprueba anualmente el Parlamento de Italia para sanear los presupuestos del Estado⁹⁷. Según estas fuentes, sólo una parte, de entre el 40 y el 50 por ciento de esta considerable cifra, sirve para mantener la actividad delictiva propiamente dicha: el pago de

“nóminas”, la compra de armas o de droga o la asistencia a los presos y sus familias; el resto acabaría entrando en la economía “legal”⁹⁸.

Por establecer algunas comparaciones que pueden servir para hacerse una idea de la potencia de estas organizaciones criminales convertidas en uno de los principales holdings económico-financieros del planeta, valga decir que su volumen de negocios, deducido de las cifras antes expuestas, es superior al la suma del PIB de tres países que recientemente han ingresado en la Unión Europea: Eslovenia (30.000 millones de euros), Estonia (25.000 millones) y Croacia (34.000 millones).

El tráfico de drogas es la actividad que mejor ilustra la expansión y la magnitud del negocio criminal. Para valorarla adecuadamente, tanto en Italia como cualquier otra parte del mundo, hay que tener en cuenta que los datos oficiales proporcionados por las diversas agencias de las Naciones Unidas relativos a la cantidad de estupefacientes producida e introducida en el mercado mundial, con su equivalente en narcodivisas obtenidas e introducidas en la economía legal a través del circuito de blanqueo, se hallan muy por debajo de la dimensión real. Entre otras cosas, porque la elaboración de los datos se hace únicamente sobre la base de toneladas de estupefacientes incautadas cada año.

Según el informe de 2008 de la Dirección Central de Servicios Antidroga italiana, que trabaja con datos de Naciones Unidas, sólo en Colombia, Perú y Bolivia se dedicaron al cultivo de la hoja de coca 181.600 hectáreas, en las que se produjeron algo menos de mil toneladas anuales, mientras que las incautaciones de cocaína, en ese mismo año y en todo el planeta, ascendieron a 760 toneladas. Si, como se sabe, la cantidad de droga incautada representa el 10-15 por ciento de la introducida en el mercado, en Italia, que se incautaron 14 toneladas de cocaína —entre la que se intervino en territorio italiano y la que se ocupó en otros países con destino a Italia—, se habría comercializado una cantidad de cocaína pura que estaría entre las 100 y las 150 toneladas.

Cuando se corta para ser comercializada al detalle, la cocaína pura se multiplica por cuatro o cuatro y medio. Esto quiere decir que las 100-150 toneladas anuales se

convierten en 400-675. A la vista de estas cifras, y dando por buenos otros datos y esos cálculos deducidos por investigadores y expertos, podemos aproximarnos al valor de riqueza que genera el llamado “ciclo de la coca”.

Los productores colombianos o bolivianos venden el kilogramo a precios que oscilan entre los 1.200 y los 1.500 euros. Cuando se vende al por mayor, el precio por la misma cantidad se dispara hasta los 40.000 euros. Retomando aquellos datos de la ONU para el año 2008, las 994 toneladas producidas en Sudamérica deben multiplicarse por cuatro o por cuarto y medio, es decir, se convierten en unas 4.400 toneladas para el mercado mundial, con lo que, si en el *trapicheo*⁹⁹ de cocaína, el gramo se paga a unos 70 euros, el valor de la producción mundial es de unos 308.000 millones de euros.

En definitiva, aún sin tener en cuenta el coste de intermediación, que alguna fuente sitúa alrededor de 45.000 millones de euros, no parece que haya ningún ciclo productivo en el mundo capaz de generar tanta plusvalía, tanto beneficio destinado a ingresar en los circuitos legales de la economía global¹⁰⁰.

Además de estas cifras, una aproximación integral al fenómeno requiere disponer de más datos al respecto. Es necesario considerar aspectos como la cantidad de grupos involucrados, junto con una serie de características internas como el tamaño, los rasgos organizativos, los recursos disponibles, etc.; los mercados ilegales y legales en los que estos grupos obtienen sus beneficios, así como las actividades instrumentales que acompañan a sus negocios y que les son necesarias para su supervivencia, como la corrupción, la violencia o el blanqueo de capitales. Aún así, el necesario análisis de estos indicadores debe tener en cuenta otra cuestión crucial: la naturaleza de los datos y las informaciones¹⁰¹.

Las fuentes de información más inmediatas son las que provienen de instancias policiales, judiciales y penitenciarias. Cada una de ellas tiende a arrojar cifras diferentes respecto de la cantidad de delitos o tipos de delitos detectados y registrados. Quizás sean las fuentes policiales las más utilizadas y, en este sentido, hay que saber que los datos policiales, generalmente sobre detenciones, siempre son indicadores de actividad

y de eficacia policial, pero no de la cantidad real de grupos criminales activos, que siempre son muchos más que los detectados y detenidos por la policía.

Ahora bien, para salvar las limitaciones que tienen los datos elaborados por los organismos oficiales, como los antes citados, el crimen organizado también se ha medido a través de indicadores indirectos. Se han elaborado índices de percepción del crimen organizado a partir de datos que proceden de cuestionarios cumplimentados por expertos y víctimas potenciales de la actividad criminal, que tienen que ver con la existencia y la importancia de distintas actividades vinculadas al crimen organizado.

En esta línea, Jaan Van Dijk ha elaborado un “Índice Compuesto del Crimen Organizado”, que combina datos sobre la percepción de la prevalencia del crimen organizado, los homicidios no resueltos, la corrupción a gran escala, el blanqueo de capitales y la extensión de la economía sumergida. Estos datos proceden de informes anuales del *World Economic Forum*, de las evaluaciones de riesgo del *Merchant International Group* en 150 países, de estudios del Instituto del Banco Mundial y de estadísticas delincuenciales de organismos oficiales¹⁰². Según los estudios de Van Dijk, basados en este índice, que se revela como una de las fuentes más fiables de que se disponen en la actualidad, la extensión del crimen organizado global respondería a las tablas siguientes, que muestran los valores que toma este índice por regiones de mundo y por países (cuadros 4.2 y 4.3)

Cuadro 4.2 Índice compuesto de crimen organizado (ICCO), por regiones del mundo.

	ICCO (media)	Percepción del crimen organizado (rango)	Sector informal (rango)	Homicidios no resueltos (rango)	Corrupción de alto nivel (rango)	Blanqueo de dinero (rango)
Oceanía	33	1	1	1	2	1
Europa del Este y Central	35	2	2	2	4	3
Norteamérica	44	4	4	4	6	4
Asia del este y Sudeste asiático	45	5	3	7	3	6
América Central	50	4	3	3	8	13
Próximo y Medio Oriente	50	7	6	11	1	2
Todo el mundo	54					
Asia del Sur	55	13	8	8	7	11
África del Norte	5	6	5	6		5
África del Este	56	11	9		11	9
África del Sur	58	9	12	5	12	10
Sudamérica	58	10	14	10	13	12
Sudeste de Europa	58	14	10	12	9	14
África central y del Oeste	60	12	11	15	5	8
Europa del Este	70	16	16	14	14	16
Asia central y transcaucásica	70	15		13	15	
Caribe	70	8	15		16	15

Fuente: Van Dijk, 2007, p. 42, que cita las siguientes fuentes: Percepción del crimen organizado (*World Economic Forum*, Informes de competitividad mundial, Informe ejecutivo de negocios, 1997-2003; *Merchant International Group*, 2004; BEEPS, 1996); Blanqueo de dinero y sector informal (Informe ejecutivo de negocios del *World Economic Forum*, 2004); Corrupción de alto nivel (Kaufmann *et al.*, 2003); Homicidios no resueltos (VIII Informe de Naciones Unidas sobre Delincuencia y Justicia, 2002: www.UNODC.org)

Tabla 4.3. Índice compuesto de crimen organizado (ICCO), por países.

País	ICCO	País	ICCO	País	ICCO
Haití	100	México	75.03	Reino Unido	23'90
Paraguay	95.74	Indonesia	74.51	Noruega	22.08
Albania	93.90	Perú	72.64	Luxemburgo	21.11
Nigeria	91.93	Turquía	72.08	Alemania	20.21
Guatemala	91.57	Brasil	69.24	Suiza	19.98
Venezuela	89.57	Sudáfrica	66.07	Jordania	19.38
Rusia	88.20	Argentina	59.39	Países Bajos	18.91
Angola	87.90	Egipto	56.17	Dinamarca	18.41
Ucrania	87.40	China	55.48	Suecia	18.30
Colombia	86.81	India	53.79	Australia	16.79
Mozambique	86.54	Italia	46.89	Bahrein	15.28
Bangladesh	84.69	EEUU	36.36	Singapur	14.10
Kazajistán	83.078	Japón	32.67	Nueva Zelanda	12.83
Pakistán	83.71	Chile	30.59	Islandia	12.46
Jamaica	83.42	Canadá	25.06	Finlandia	10.41
Bolivia	79.79				

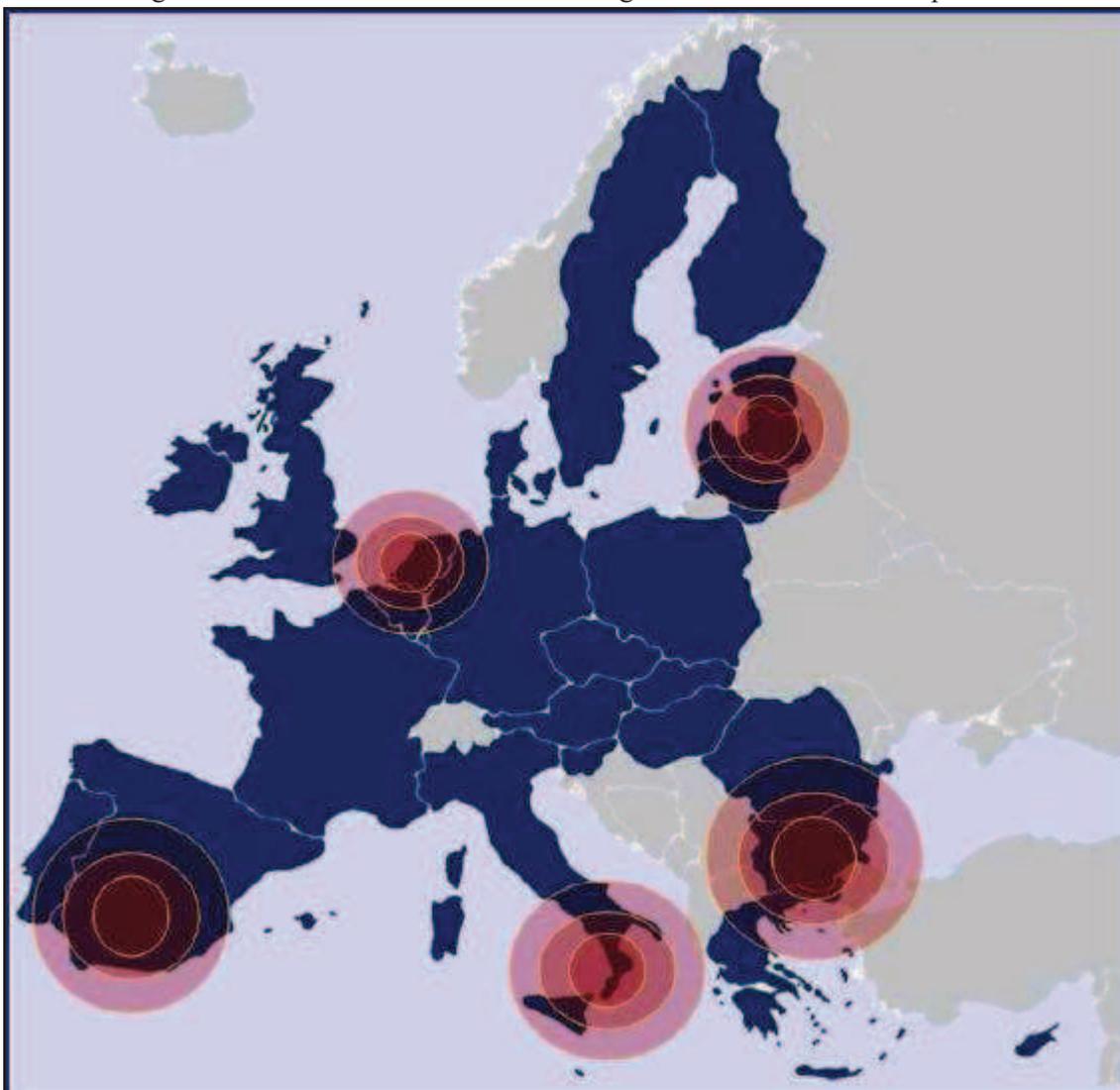
Fuente: Van Dijk (2007)

Actualmente, en Europa, la actividad criminal organizada se estructura y se desarrolla en cinco grandes zonas (figura 4.4)¹⁰³. Una de ellas es la del noroeste, situada sobre Holanda y Bélgica; dada su proximidad a los mercados de consumo más rentables, sus desarrolladas infraestructuras comerciales y de transporte, y su capacidad productiva, se ha especializado en la distribución de droga. En segundo lugar, la del noreste, centrada en las repúblicas bálticas de Letonia, Lituania y Estonia, y en Kaliningrado (Federación Rusa); su situación geográfica ha facilitado su especialización en el tráfico ilícito de todo tipo de bienes hacia y, sobre todo, desde la ex Unión Soviética; además, es la base de violentos grupos criminales dedicados a actividades delictivas diversas a nivel internacional. La criminalidad organizada en el sudoeste europeo, centrada en España y Portugal, también se ha especializado en la distribución de cocaína y de resina de cannabis, y más recientemente dirige el tráfico de seres humanos para la explotación sexual. La zona sur, con base en el sur de Italia, sigue destacando por la falsificación de

moneda y de otros productos de mercado, por la actividad relacionada con el tráfico de seres humanos y la inmigración ilegal; como antaño, sigue albergando algunos de los grupos criminales más potentes del continente. Finalmente, la zona del sudeste, centrada en Bulgaria, Rumania y Grecia; ésta ha sido la que ha experimentado una mayor expansión en los últimos años, como resultado del tráfico en el Mar Negro, de la proliferación de numerosas rutas para el tráfico ilícito de mercancías a través de los Balcanes hacia y desde la Unión Europea, así como de un importante incremento de la inmigración ilegal vía Grecia. En esta región, además, se están formando nuevas zonas criminales centradas en países como Hungría, donde convergen muchas rutas balcánicas y del Mar Negro. Grupos criminales albaneses, turcos y de la antigua Unión Soviética están tratando de extender sus intereses en la Unión Europea y es posible que se aprovechen del acceso de Bulgaria y Rumania al llamado “espacio Schengen”¹⁰⁴, así como de las recientes y futuras exenciones de visado para los estados del oeste de los Balcanes, Ucrania y Moldavia.

Finalmente, el cuadro 4.5 muestra el valor estimado de la actividad criminal organizada en Europa, por tipos de ámbito, y los daños potenciales que dicha actividad puede causar¹⁰⁵.

Figura 4.4. Zonas de actividad criminal organizada en la Unión Europea.



Fuente: Europol. Informe de Evaluación de la Amenaza del Crimen Organizado, 2011.

Nota: Los centros de gravedad son aproximados y no señalan ciudades o regiones de mayor actividad criminal.

Cuadro 4.5. Impacto y tendencias de la actividad criminal organizada en Europa.

Problema		Extensión estimada	Valor estimado anual (US\$)	Tendencia estimada	Efectos potenciales
Tráfico de personas	A Europa, para la explotación sexual	70.000 víctimas anuales; 140.000 víctimas (en total)	3 billones (acumulados)	Estable	Violación de los derechos humanos
Inmigración ilegal	De África a Europa	55.000 migrantes anuales	150 millones (ingresos para los traficantes)	A menos	Inmigración irregular; muerte de los inmigrantes
Cocaína	De Los Andes a Europa	212 Tn (salida) 124 Tn (en destino)	34 billones (en destino)	Estable	Adicción, criminalidad y violencia relacionada con las drogas; desestabilización y corrupción en países andinos, del Caribe y de África.
Heroína	De Afganistán a la Federación Rusa	95 Tn (salida) 70 Tn (en destino)	13 billones (en destino)	A más	Adicción, contagio del SIDA; financiación de grupos criminales e insurgentes; corrupción.
	De Afganistán a Europa (Exc. Federación Rusa)	140 Tn (salida) 87 Tn (en destino)	20 billones (en destino)	Estable	Adicción; financiación de grupos criminales e insurgentes; corrupción.
Tráfico de armas	De la Europa del Este al resto del mundo	Al menos, 40.000 Kalashnikov (2007-2008)	Al menos 33 millones (en destino)	A menos	Inestabilidad y muertes.
Tráfico de recursos naturales	Maderas del sudeste asiático a la Unión Europea y Asia	Sobre 10 millones de metros cúbicos	3,5 millones (en destino)	A menos en Indonesia y Myanmar; a más en RPD Lao y Papua Nueva Guinea	Deforestación, pérdida de hábitats y de especies; incremento de la pobreza; migraciones irregulares; erosión del suelo
Falsificación de productos	Productos de consumo de Asia a Europa	Más de 2 billones de artículos por año	8'2 billones (en destino)	A más	Pérdida de seguridad y responsabilidad; Pérdida de ingresos
Cibercrimen	Robos de identidad	Alrededor de 1'5 millones de víctimas	1 billón	Indeterminado	Incremento del coste de los créditos, efecto depresivos en la economía; pérdida de confianza en el comercio electrónico
	Pornografía infantil	Sobre 50.000 nuevas imágenes generada cada año	250 millones	Indeterminado	Victimización de menores

Fuente: Elaboración propia a partir de UNODC, 2010, p. 14

Nota: en inglés y otros idiomas, un billón de dólares equivalen a mil millones (millardo) de Euros.

Notas al capítulo 4

¹ Innerarity, 2004, p. 51.

² Debray, 1994, p. 305.

³ Innerarity, 2004, p. 54.

⁴ Innerarity, 2004, p. 100.

⁵ Sassen, 1991.

⁶ Innerarity, 2004, p. 102.

⁷ Badie, 1995.

⁸ Un análisis profundo de la relación entre el poder y el territorio desde la perspectiva de la geografía puede encontrarse en Sánchez, 1992.

⁹ Harvey, 1990, p. 299.

¹⁰ Willke, 2001, citado en Innerarity, 2004, p. 109

¹¹ Luhmann, 1997, 152; citado en Innerarity, 2004, p. 109.

¹² Augé, 1992.

¹³ Meyrowitz, 1985.

¹⁴ Bauman, 2004.

¹⁵ Albrow, 1998, p. 257.

¹⁶ Innerarity, 2004, p. 113.

¹⁷ En 1995 se organizó un congreso en la ciudad suiza de Montreux bajo el título “*Alarm um die Städte*” y la preocupación de algunos sectores de aquella sociedad era, precisamente, éste: desde una perspectiva que todavía no era consciente de la nueva configuración espacial de la sociedad y de sus consecuencias, se decía que muy pocas ciudades -- unas nueve de las sesenta antiguas ciudades del país-- seguían siendo verdaderamente ciudades, mientras que el resto, como Basilea, Zurich o Ginebra, habían resultado encuadradas en conurbaciones metropolitanas (Sieverts, 1998; citado en Innerarity, 2004, p. 117). Hoy, cuando tres cuartas partes de la población suiza vive en entornos urbanos, se habla de Suiza como de una ciudad, la “*Urban Network Switzerland*”.

¹⁸ Innerarity, 2004, p. 119. Jasper, K. *Vom Ursprung und Ziel der Geschichte*. Munich: Artemis, 1949.

¹⁹ Held y Mc Grew, 2000, p. 400.

²⁰ Featherstone, 1993, p. 169.

²¹ Giddens, 2000.

²² El conflicto palestino-israelí y los recientes cambios políticos en el Norte de África lo ilustran bien.

²³ Held y McGrew, 2000.

²⁴ Borja y Castells, 2004.

²⁵ Requena, 2008.

²⁶ Capel, 2010.

²⁷ UN-Hábitat, 2012, p. 25.

²⁸ UN-Habitat, 2012.

²⁹ García Palomares y Gutiérrez, 2007.

³⁰ Nel.lo, 1998.

³¹ Heineberg, 2005.

³² Kraas, 2003, p. 9; citado en Heineberg, 2005, p. 3.

³³ Naciones Unidas, 2002.

³⁴ Gaviria y Pagés, 2002; citado en Velásquez y Giraldo, 2009, p. 80.

³⁵ Borja y Castells, 1997, p. 13.

³⁶ Son delitos de exclusión todos los que se relacionan con personas expuestas al riesgo de la exclusión social, realizados como alternativa a la búsqueda de trabajo (Kessler, 2004, p. 41).

³⁷ Forgione, 2010, p. 17.

³⁸ Borja y Castells, 1997, p. 16.

³⁹ Interpol es la mayor organización policial internacional, con 190 países miembros. Sus antecedentes se remontan a 1914. Ofrece recursos y servicios a las organizaciones policiales nacionales para que éstas puedan mejorar sus resultados en la lucha contra la criminalidad internacional. Facilita formación específica, información, apoyo de especialistas y canales de comunicación seguros. Así mismo, colabora sobre el terreno para estudiar tendencias delictivas, analizar información y llevar a cabo acciones operativas. <<http://www.interpol.int>>.

⁴⁰ Europol es la Oficina Europea de Policía. Es el órgano encargado de facilitar las operaciones de lucha contra la criminalidad en el seno de la Unión Europea, con competencias en los 27 estados que la integran. Su creación fue acordada en el mismo Tratado de la Unión Europea y formalmente inició sus actividades como “Unidad de Drogas de Europol”, el 3 de enero de 1994. Desde entonces, a esta primera se han ido agregando otras áreas tácticas hasta el 1 de julio de 1999, fecha en la que adoptó su estructura actual. Se trata de una oficina de policía judicial intergubernamental que facilita el intercambio de información entre las policías de los estados miembros en materia de estupefacientes, terrorismo, crimen internacional y pederastia. <<https://www.europol.europa.eu/>>.

⁴¹ Esta idea es distinta de la que se refiere a una economía mundial –que ya existía en el siglo XVI– o a una economía en la que la actividad económica se ha visto sometida a un proceso de internacionalización. El carácter global de la economía hace referencia al hecho de que las actividades estratégicamente dominantes –los mercados de capitales, la tecnología, la información, la gestión de las grandes empresas y de sus redes de empresas auxiliares-- funcionan como una unidad a nivel planetario y en tiempo real.

⁴² Sassen, 1991, p. 3.

⁴³ Borja y Castells, 1997, p. 43.

⁴⁴ Uno de los primeros fue Manuel Castells, ya a finales de los años 1980, al referirse a la ciudad informacional (Castells, 1989).

⁴⁵ Graham y Garvin, 2001, p. 15.

⁴⁶ Schwarzer, 1998.

⁴⁷ Flusty, 1997.

⁴⁸ Borja, 2005, p. 212.

⁴⁹ Capel, 2009b.

⁵⁰ Gavinha, 2008.

⁵¹ UN-Habitat, 2012, p. 25.

⁵² Garreau, 1991.

⁵³ Borja y Castells, 1997, p. 56.

⁵⁴ Capel, 1990, p. 65.

⁵⁵ Requena, 2003.

⁵⁶ Sobre estos procesos y, en particular sobre el de gentrificación en Barcelona, véase Sargatal, 2003, o Narredo, 2003.

⁵⁷ Maillard, 2002, p. 28-29.

⁵⁸ Maillard, 2002, p. 13.

⁵⁹ Requena, 2008.

⁶⁰ Trías, 2001.

⁶¹ Castells, 1998, pp. 201-202.

⁶² Esta forma de criminalidad, caracterizada por la naturaleza organizada de los grupos que la componen así como por el contexto internacional en el que desarrollan sus actividades, recibe otros nombres: “delincuencia organizada transnacional”, “delincuencia multinacional”, “delincuencia mundial organizada”, etc. Véase Lumphsa, 1996.

⁶³ *NIC 2004-13: Mapping the global future*, citado en Samsó-Rubert, 2008, p. 208.

⁶⁴ Requena, 2011.

⁶⁵ Aguilar, 2007.

⁶⁶ Goss, 2001.

⁶⁷ Vilches *et al.*, 2009.

⁶⁸ Napoleoni, 2008.

⁶⁹ Isenburg, 2000; Bunt, Huisman y Wingerde, 2011.

⁷⁰ El término “blanqueo” proviene del Chicago de los años 1920. Allí, un financiero de la mafia local compró algunas lavanderías automáticas donde los servicios sólo se podían pagar en metálico. Cada noche, antes de declarar al fisco el beneficio diario, le añadía dinero “negro”, que acababa blanqueado en la operación tributaria (Castells, 2001, p. 212).

⁷¹ Maillard, 2002, p. 74.

⁷² Curbet, 2005a.

⁷³ Maillard, 2002, pp. 132-133.

⁷⁴ Arteaga, 2002.

⁷⁵ Rotman, 2000.

⁷⁶ Tokatlian, 2001.

⁷⁷ Castells, 2003, p. 200-201.

⁷⁸ Gayraud, 2007, p. 45-76. La expresión *Cosa Nostra*, que hace referencia a la mafia norteamericana de origen siciliano, no fue conocida por el público hasta la confesión de Joe Valachi en sede judicial, en 1963. La organización y el nombre existían, pero era conocida como *the mob* (la banda). Otra información relativa a esta negación del fenómeno que sirve para poner cierta distancia psicológica respecto al mismo la tenemos en la primera versión de la película *El padrino*, de Francis Ford Coppola, en la que no se pronuncia ni una sola vez la palabra *mafia*; se ha sabido que Al Ruddy, el productor, se sabía vigilado por esta organización criminal y recibió presiones para que miembros de la Liga de Derechos Civiles Italoamericanos aparecieran en la cinta (Gayraud, 2007, p. 56).

⁷⁹ En italiano, el *ferragosto* es la festividad del 15 de agosto.

⁸⁰ Forgione, 2010, p. 25-30.

⁸¹ Forgione, 2010, p. 35. El numerónimo G8 designa un grupo de países cuyo peso político, económico y militar es muy relevante a escala global: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia. Por otra parte, el G20 es un foro integrado por estos mismos países, más 11 recientemente industrializados (entre los cuales, China, India, Brasil y México) y la Unión Europea; se trata, en este caso, de un foro de cooperación entre esos países en temas relacionados con el sistema financiero internacional.

⁸² Herrero, 1997; citado en Sansó-Rubert, 2008, p. 213.

⁸³ En España, el Código Penal no ha definido el crimen organizado hasta su reforma que entró en vigor en diciembre de 2010.

⁸⁴ Sansó-Rubert, 2008, p. 217.

⁸⁵ Entre la más reciente dedicada al crimen organizado globales, y en las que se recoge su expansión transnacional, destacan Gayraud, 2007 y Forgione, 2010, ya citadas.

⁸⁶ Arquilla y Ronfeld, 2003.

⁸⁷ Europol, 2011.

⁸⁸ En momentos de crisis como el actual, los sectores más desfavorecidos se ven en la disyuntiva de orientar sus escasas capacidades de compra hacia el llamado “mercado negro”, en el que un tipo delictivo como la receptación, previsto y penado en el Código Penal, llega a normalizarse en la vida cotidiana de algunas comunidades. Es decir, la actividad criminal ofrece lo que el mercado legal aleja de las posibilidades de compra.

⁸⁹ Lupsha, 1996.

⁹⁰ Sansó-Rubert, 2008, p. 219-231.

⁹¹ Este sería el caso, por ejemplo, de los estados que deben hacer frente a la amenaza terrorista de carácter yihadista. Desde los atentados de Nueva York y Washington del 11 de septiembre de 2001, esta amenaza se ha convertido en un elemento central en la percepción de inseguridad en todo el mundo que, en mayor o menor medida, ha desplazado al resto de fenómenos de la agenda pública y las agencias de seguridad, con recursos siempre limitados.

⁹² Andreas, 2005; citado en Sansó-Rubert, 2008, p. 229.

⁹³ Resa, 2003.

⁹⁴ Forgione, 2010, p. 21.

⁹⁵ Taylor, 2000.

⁹⁶ Arlacchi, 1995, Castells, 2003; Forgione, 2010.

⁹⁷ Forgione, 2010, p. 20-24.

⁹⁸ Masciandaro y Pansa, 2000; citado en Forgione, 2010, p. 21.

⁹⁹ En argot, el *trapicheo* es la venta al por menor de droga, en el escalón más bajo del tráfico de estupefacientes.

¹⁰⁰ Spagnolo, 2009; citado en Forgione, 2010, p. 24.

¹⁰¹ Corte y Jiménez, 2010, p. 34 y ss.

¹⁰² Van Dijk, 2007.

¹⁰³ Europol, 2011.

¹⁰⁴ El Acuerdo Schengen, firmado en 1985 y en vigor desde 1995, es uno de los hitos del proceso de construcción de la Unión Europea. Puso fin a los controles fronterizos dentro del llamado “espacio Schengen” y ha ido armonizando los controles fronterizos externos en base a procedimientos idénticos. A dicho Acuerdo se han adherido la mayoría de los estados miembros de la Unión, y algunos terceros países como Islandia, Lichtenstein, Noruega y Suiza. No todos los países de la Unión Europea son miembros del espacio Schengen; algunos, como Reino Unido o Irlanda, porque no han querido suprimir los controles en

sus fronteras con otros países de dicho espacio; otros, como Rumanía, Bulgaria y Chipre, porque no reúnen las condiciones requeridas para ello. Recientemente, en mayo de 2011, Dinamarca cuestionó su participación en la cooperación, cuando sus autoridades volvieron a poner aduanas en las fronteras; la decisión, sin embargo, fue anulada en mismo año. El Acuerdo supone, en la práctica, la libre circulación de personas, pero también la creación de un espacio de cooperación y coordinación policial y judicial para proteger la seguridad interior de los estados miembros y, en particular, para luchar con eficacia contra la criminalidad organizada. En esta cooperación participan todos los estados de la Unión, incluso los que no pertenecen al espacio Schengen, y algunos terceros países, por lo que el ámbito territorial de la cooperación Schengen es más amplio que el propio espacio Schengen.

¹⁰⁵ UNODC, 2010.

Capítulo 5

EL ACTUAL PANORAMA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA, ENTRE EL POPULISMO PUNITIVO Y LA ESTRATEGIA COMUNITARIA

Las nociones de riesgo e inseguridad se han constituido en categorías centrales para entender las actuales estructuras sociales. Al mismo tiempo, la actividad policial y las políticas públicas de seguridad en general han sido objeto de profundas reformas que todavía hoy están en curso en nuestro país.

En los últimos treinta años, la actividad policial en las democracias occidentales ha ido reconfigurándose en lo que sería un doble movimiento. Por un lado, debido a una indistinción creciente del espacio, a la que me he referido en capítulos anteriores, en los que he comentado las consecuencias sociales y geográficas de la globalización. Por otro, en virtud de un fraccionamiento creciente de los espacios, con la aparición de una geografía más fina de dicha actividad, de la que serían expresión las sectorizaciones crecientes y la aparición de nuevas formas de policía, de *hacer* policía¹. En este sentido, la actividad policial parece haberse reconfigurado en torno a dos polos: el de lo global y el de la comunidad local².

Hacia afuera, a propósito de los procesos de globalización que diluyen la distinción entre seguridad interior y exterior, la reconversión reciente del trabajo policial, desde la gestión de organizaciones policiales a la ejecución de las tareas propias de la función

policial, se ha hecho a partir de la configuración de nuevas amenazas de carácter transnacional: el crimen organizado y el nuevo terrorismo. En estos ámbitos, los cambios en las prácticas policiales se hacen en base a una nueva retórica de la seguridad que dramatiza la prevención ante el riesgo terrorista y da pie al desarrollo de dispositivos perfeccionados de vigilancia e información, expresión máxima de la “cientificación” de un trabajo policial que ignora las fronteras nacionales y las diferencias entre lo público y lo privado, o la actividad policial y la guerra. De esta manera, a los métodos de trabajo más clásicos, se suman otros que responden a la necesidad de cooperar con actores estratégicos claves en las comunidades sometidas a vigilancia, en una mezcla de estilos policiales diversos: *hard policing*, *soft policing* y *community policing*³.

En segundo lugar, hacia dentro, estas transformaciones han tenido lugar a propósito de una redefinición de la geografía de la propia actividad policial, que se ha hecho más fina hasta contemplar escalas de trabajo como el barrio, la manzana o el bloque. Como se ha dicho, este fraccionamiento hacia lo local se ha traducido en la aparición de nuevas especialidades profesionales que, en todos los casos, giran alrededor de las ideas de proximidad y de policía comunitaria, reinversiones controvertidas en un momento de crisis de legitimidad de las policías europeas.

La reordenación de la regulación y la gestión de la seguridad, así como del trabajo policial, es un proceso multifactorial que parte de la percepción más o menos extendida de que el Estado no está satisfaciendo las expectativas de protección que históricamente se han configurado. Si bien las funciones de “policía de soberanía” y de “policía judicial” no han sido cuestionadas, no pasa lo mismo con la función policial que debe responder de manera inmediata y cotidiana a la delincuencia y los conflictos de convivencia en los diferentes espacios urbanos.

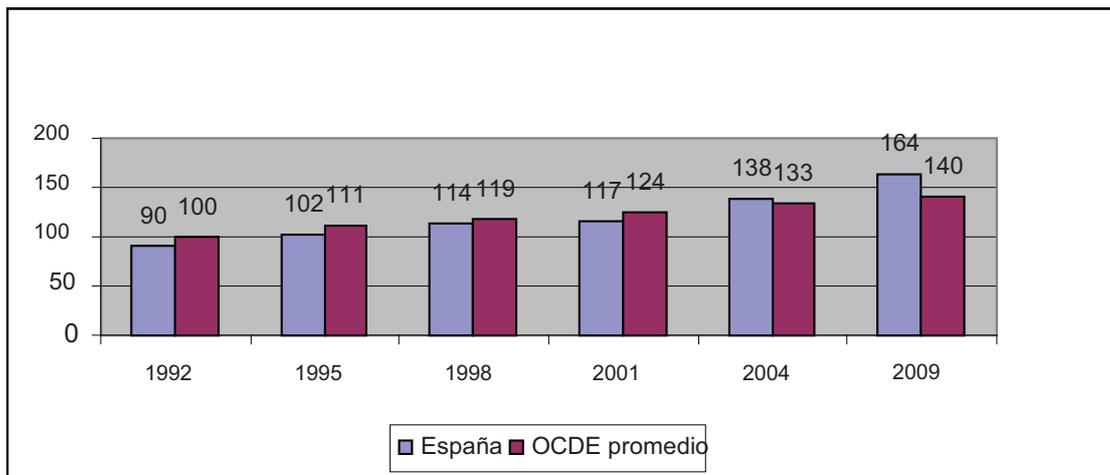
En la actualidad, la definición de la seguridad que debe ser garantizada y la provisión de la seguridad propiamente dicha son cuestiones distintas, y ahora las responsabilidades se han multilateralizado al hilo de procesos de traspaso y contractualización que van más allá de la simple privatización. El Estado ha dejado de ser único *suministrador* de seguridad para convertirse en la autoridad que regula la acción de toda una serie de

actores, públicos y privados, de filiación diversa, con competencias e intereses en el mantenimiento de la seguridad pública.

En nuestro país, la política de seguridad ciudadana, de control de la delincuencia y la justicia penal, ha cambiado considerablemente desde los años 1980. Sin embargo, actualmente, a pesar de que no ha pasado tanto tiempo, no siempre se tiene conciencia del proceso histórico a través del cual se ha llegado a la situación actual.

Hoy no parece sorprender a nadie el hecho de que en España haya más de 73.000 personas encarceladas y que la tasa de encarcelamiento haya subido de manera constante en los últimos años hasta situarnos en los primeros puestos del ranking europeo⁴.

Figura 5.1 Evolución de la tasa de encarcelamiento en España, 1992-2009, en personas presas por cada 100.000 habitantes.



Fuente: OCDE, 2010.

De la misma manera, pocos cuestionan la vocación a la proximidad, la orientación a la comunidad en la policía y la justicia, o la insistencia en la prevención, conceptos y términos que se repiten como un mantra para conjurar la mejor predisposición de la ciudadanía ante las realizaciones de la política.

Por otro lado, por más que no falten manifestaciones de consternación y rechazo, parecemos acostumbrados a que en muchos países de nuestro entorno se maten a más de

dos personas por semana, como sería el caso de los Estados Unidos, o a la existencia de cárceles y policías privadas, como en Gran Bretaña, donde la vida cotidiana de millones de personas es registrada por miles de cámaras de videovigilancia instaladas en todos los espacios públicos. Y cada vez sorprende menos que este hecho también se dé en todas las ciudades metropolitanas de nuestro país.

Digamos que, en general, en todas las democracias occidentales a un lado y otro del Atlántico, todos estos elementos que conforman la actual política de seguridad ciudadana son rasgos dados por supuestos. Sin embargo, todos ellos hubiesen sido bastante improbables hace treinta o cuarenta años.

En cierta manera, muchos de estos desarrollos recientes en materia de seguridad ciudadana y justicia penal parecen revertir el proceso histórico que ha conducido hasta nuestros días. En estas últimas décadas, muchos de los supuestos en que se basaba en control de la delincuencia durante la mayor parte del siglo XX han sido, si no anulados, sí desplazados a una situación marginal. Con ello, en estos pocos años, las instituciones y organizaciones que forman el sistema de justicia penal han vivido cambios importantes en lo referente a sus objetivos y a sus prácticas ordinarias. Así por ejemplo, actualmente, la actividad policial persigue objetivos, atiende a intereses y se basa en formas de conocimiento que rompen con la ortodoxia del Estado moderno que dominó este campo desde finales del siglo XIX.

Entonces se inició un proceso de modernización que parecía irreversible, con claras tendencias hacia la racionalización y la civilización de la represión y el castigo que ahora parecen disolverse ante la potencia de manifestaciones como la de los sentimientos punitivos o las de la justicia expresiva, ciertamente antiguos y antimodernos, por cuanto contradicen las previsiones de la teoría social, expresada por numerosos autores, desde los clásicos a Michel Foucault.

Los profesionales y políticos de instituciones como la policía o la justicia que asumieron sus responsabilidades durante los años 1980, así como los estudiosos del derecho penal o la criminología que desarrollan su actividad al menos desde esa década, han visto trastocado lo que podríamos denominar su sentido común, lo cual ha tenido

consecuencias importantes que, en última instancia, podrían explicar aquel cuestionamiento de la función policial antes señalado, a mi juicio fundamental, de la gestión inmediata y cotidiana de la inseguridad ciudadana y los conflictos de convivencia.

La magnitud de estos cambios explica que, en cierta manera, estemos viviendo un momento en el que no está claro qué es lo que nos conviene en la regulación de la violencia y la convivencia: ¿Seguridad pública o seguridad privada? ¿Protección de las víctimas o rehabilitación del delincuente y corrección del infractor? Policía de proximidad, justicia restaurativa, vigilancia electrónica. Sin llegar a saber si estos conceptos y las prácticas con ellos asociadas son demasiado radicales o demasiado reaccionarios, lo cierto es que configuran un territorio nuevo en el que las certezas tradicionales parecen poco útiles, poco fiables.

5.1 El nuevo panorama institucional de la seguridad ciudadana.

Hay una serie de rasgos que definen la transformación que ha experimentado el control de la delincuencia y la justicia penal en las sociedades occidentales contemporáneas como consecuencia de su adaptación a los cambios sociales que éstas han sufrido en el llamado tránsito a la modernidad tardía.

Los hay de carácter más general, que hacen referencia al tono de la política criminal, ahora politizada y cada vez más populista, a la renuncia al ideal de la rehabilitación o al nuevo papel que toman las víctimas o el público frente a la delincuencia. También los hay más concretos, como la insistencia en la prevención y la orientación a la comunidad, la comercialización de la seguridad o los nuevos estilos y nuevas prácticas en el trabajo policial.

5.1.1 Una política criminal más politizada y populista, centrada en las víctimas y el público.

Los estudios recientes sobre el control de la delincuencia y la seguridad ciudadana señalan hacia el desplazamiento del modelo garantista diseñado y desarrollado a partir de la Constitución, de carácter mínimo, proporcionado y orientado a la resocialización, por parte de la llamada ideología de la seguridad ciudadana, legitimadora del endurecimiento penal y el retroceso de las garantías⁵. La bibliografía llama la atención sobre el recurso cada vez más amplio a un derecho penal más duro como respuesta a las percepciones y los sentimientos de inseguridad, al incremento de la criminalización de la delincuencia más marginal o al adelantamiento de la intervención penal a situaciones de mera sospecha, rasgos todos ellos presentes en las reformas que, desde 2003, ha sufrido nuestro Código Penal, y aún antes, como se explicará a continuación, con el progresivo afianzamiento de un nuevo tono emocional en la política criminal.

En efecto, hasta los años 1970 en Europa y en Estados Unidos, y desde poco más tarde en España, entre las autoridades con competencias en materia de seguridad de ciudadana y de control de la delincuencia existía cierta confianza en el progreso de las políticas públicas de lucha contra el delito y en la racionalización de la justicia penal⁶. Sin embargo, a partir de entonces, el temor al delito ha ido cobrando una relevancia cada vez más marcada hasta el punto de que, de ser percibido como un fenómeno situacional, limitado a los sectores más desfavorecidos de nuestras ciudades, ha llegado a considerarse un problema social de primer orden y un rasgo propio de las sociedades occidentales contemporáneas, un fenómeno independiente del mismo delito y de la victimización real que ha dado lugar a políticas concretas dirigidas, precisamente, a reducir el temor que produce, más que a reducir los índices delincuenciales. Con independencia de lo que señalan los estudios⁷, aumenta la sensación de que la delincuencia crece, o de que lo hace en mayor medida de lo que señalan las estadísticas, y, en paralelo, crece la sensación de que el Estado, a través de las instituciones del sistema penal y de su estrategia de correccionalismo rehabilitador, cada vez puede hacer menos para evitarlo.

Porque el retroceso o la renuncia al ideal rehabilitador es otro rasgo que define el actual panorama de la (in)seguridad ciudadana. Aunque sigan existiendo programas de rehabilitación en las cárceles y en otros ámbitos del Estado del Bienestar, dichos programas han dejado de representar lo que parece ser la ideología actual del sistema. Ahora, sus objetivos parecen ser otros: antes que atacar las causas de delincuencia, se trata de garantizar la retribución, la incapacitación y la gestión del riesgo⁸.

Así, por ejemplo, en la reciente campaña electoral para las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011 en España, el conservador Partido Popular planteó una reforma del Código Penal para introducir la pena de prisión permanente revisable, además de la posibilidad de aplicación de medidas de seguridad postpenales, el cómputo de beneficios penitenciarios sobre cada una de las penas y una nueva regulación de la multireincidencia, pasando por alto la dureza de la ley penal española, con una de las tasas de encarcelamiento más altas de Europa⁹. Poco antes, en agosto de 2008, el portavoz de Justicia del PP, Federico Trillo, afirmó que la pena de reclusión perpetua no cabía en la Constitución, la cual, en su artículo 25.2, establece que las penas privativas de libertad están orientadas hacia la reeducación y la reinserción social. Sin embargo, los populares cambiaron de parecer y presentaron esta propuesta de política penal, que sería aplicable a los delitos relacionados con el terrorismo y con las agresiones a menores, a propósito de la alarma social suscitada por los asesinatos de las niñas Mariluz Cortés, en Huelva, el 13 de enero de 2008, o Marta del Castillo, en Sevilla, el 24 de enero de 2009¹⁰. En la práctica, dicha propuesta de cadena perpetua –la expresión “prisión permanente revisable” no deja de ser un eufemismo de la pena de prisión de por vida--, ignora que en España ya existen penas de hasta 40 años para casos en los que el condenado haya cometido dos o más delitos castigados con penas superiores a los 20 años o haya sido condenado por dos o más infracciones de tipo terrorista y una de ellas supere ese mismo límite; además, tampoco tiene en cuenta que la única organización terrorista española anunció el pasado 20 de octubre de 2011 el cese definitivo de la violencia, que los delitos sexuales tienen una escasísima prevalencia en España y que la población reclusa está alcanzando niveles ciertamente preocupantes.

Siendo como ha sido un valor central del sistema penal, la idea de la rehabilitación social de las personas delincuentes ha sufrido un proceso de rápido debilitamiento, hasta el punto de que no sólo se ha convertido en un ideal poco realista o imposible sino en un objetivo político que ha llegado a ser visto como peligroso en sí mismo, tanto por el error que incorporarían sus premisas como por los efectos que acabaría produciendo. De esta manera, la pérdida de la fe en la rehabilitación, expresada de una manera o de otra tanto en los medios de comunicación como en las exposiciones de motivos de las reformas penales españolas de las últimas dos décadas, supone la disgregación del entramado de valores, presupuestos y prácticas que habían constituido la penalidad moderna desde finales del siglo XIX.

Otro elemento definitorio de la actual política criminal sería el carácter expresivo de muchas de sus orientaciones y el llamado populismo punitivo. Desde mediados de los años 1980, a través de objetivos como el antes apuntado de la justa retribución, legisladores, políticos y profesionales liberales o del sector público han podido expresar abiertamente, en un clima social cada vez más favorable, sentimientos punitivos y vengativos que la racionalidad penal había contenido durante prácticamente todo el siglo XX, y aprobar leyes y disposiciones cada vez más duras o más restrictivas¹¹.

Según autores como José Luis Díez Ripollés y Elena Larrauri, el nuevo modelo de seguridad ciudadana tiene un carácter en el que predomina la concepción aflictiva del derecho penal¹². En las reformas que a pesar de la crisis del modelo resocializador se habían llevado a cabo para evitar la segregación social de las personas condenadas, subyacía la aceptación de que había causas sociales de la delincuencia y se creía en la posibilidad de una nueva oportunidad para la integración. Ahora, con la insistencia neoliberal en la retirada del Estado social, el concepto de responsabilidad individual pasa a un primer plano en la explicación de la delincuencia, que no tendría otra causa que la desviación personal, por lo cual su tratamiento no puede ser otro que el castigo y, dado del descrédito de la reinserción social, la *inocuidación* del delincuente, al que se considera incorregible y al que hay que segregar.

David Downes y Kirstine Hansen han estudiado la relación entre el grado de desarrollo del Estado de Bienestar y el recurso al encarcelamiento. En un estudio comparativo

entre más de 18 países de la OCDE (Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico), dichos autores obtuvieron pruebas empíricas de que el gasto destinado a la protección social está significativamente relacionado con la política criminal y que, generalmente, las reducciones de los niveles de bienestar implican un expansionismo penal¹³.

Las cifras de gasto destinado a protección social y sobre las tasas de encarcelamiento en la OCDE muestran hasta qué punto tal relación es significativa (cuadros 5.2 y 5.3).

Cuadro 5.2. Gasto destinado a la protección social (2005) en los 10 países de la OCDE con los mayores índices de encarcelamiento (2009).

País	Población encarcelada (2009)	Gasto social (2005)
EEUU	760	15,9
Rusia	624	...
Sudáfrica	329	...
Israel	325	16,5
Chile	317	9,2
Polonia	225	21,0
Rep. Checa	209	19,5
Estonia	273	12,6
México	208	7,4
España	164	21,2
Nueva Zelanda	195	18,5
Luxemburgo	155	23,2
Reino Unido	153	21,3
Turquía	153	13,7
Hungría	152	22,5
Promedio OCDE	140	20,6

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE, 2010. El gasto social se expresa en porcentaje del PIB destinado al mantenimiento público de los niveles de vida de los grupos más vulnerables o desaventajados; la tasa de encarcelamiento, en población por cada 100.000 habitantes.

Cuadro 5.3. Tasa de encarcelamiento (2009) de los 10 países de la OCDE con mayor gasto destinado a la protección social (2005).

País	Gasto social (2005)	Población encarcelada (2009)
Suecia	29,4	74
Francia	29,2	96
Austria	27,2	99
Dinamarca	27,1	63
Alemania	26,7	90
Bélgica	26,4	93
Finlandia	26,1	67
Italia	25,0	97
Luxemburgo	23,2	155
Eslovenia	23,0	65
Hungría	22,5	152
Noruega	21,6	70
Reino Unido	21,3	153
España	21,2	164
Holanda	20,9	100
Promedio OCDE	20,6	140

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE, 2010. El gasto social se expresa en porcentaje del PIB destinado al mantenimiento público de los niveles de vida de los grupos más vulnerables o desaventajados; la tasa de encarcelamiento, en población por cada 100.000 habitantes.

En definitiva, las críticas y las reservas que tradicionalmente se asociaban a las penas de prisión han ido desapareciendo progresivamente en las últimas décadas y la cárcel se presenta en nuestros días como la principal respuesta al delito, la única que parece satisfacer las exigencias de justicia o neutralizar la amenaza de los delincuentes. Y junto al recurso a la prisión, asistimos al debate sobre la recuperación de otras penas especialmente aflictivas, como la publicación de listas de violadores o maltratadores; un debate ya rebasado en países como Estados Unidos, donde se publica la identidad de los agresores sexuales, o Gran Bretaña, donde hay un registro público de pedófilos¹⁴.

En estos años, a través de lemas como “castigar más y comprender menos”¹⁵ o de las críticas a la comodidad de las prisiones, se ha expresado un nuevo tono emocional en la política criminal. Progresivamente, las invocaciones a los sentimientos de la víctima y de sus familiares, o a los de un público al que parece que hay que proteger a toda costa se han impuesto al criterio de los expertos del sistema penal –policías, jueces y funcionarios de prisiones— y han servido para volver a hacer del castigo un propósito respetable al que debe recurrirse no sólo ya en el caso de los delitos más graves.

La víctima se ha situado en el centro de la escena de la política penal y de seguridad ciudadana. La tradicional relación penal jurídico-pública entre el Estado y el infractor, en la que los intereses de la víctima estaban subsumidos en los de la sociedad en general y no se contraponían a los del delincuente, se ha puesto en cuestión a medida que se ha planteado un conflicto triangular con este ascenso de la víctima y de sus exigencias sobre la compensación aflictiva del mal que ha sufrido¹⁶. Ahora, los grupos de presión relacionados con las víctimas del terrorismo, de la violencia machista o de la temeridad en el tráfico presionan al poder público para que castigue con más dureza.

En la medida en que la posición de las víctimas es la más claramente delimitada y menos matizada, lo que siempre facilita la identificación con ellas, los medios de comunicación han servido para que la opinión pública ocupe el lugar de las víctimas de la delincuencia y que éstas ganen significación social. A pesar de que se reconozca que, por definición, su posición es parcial y poco favorable a la racionalidad, el nuevo imperativo político es protegerlas y honrarlas, escuchar su voz y permitirles que expresen su ira, dar respuesta a sus demandas de resarcimiento.

En paralelo, la protección de la ciudadanía se ha convertido en otra cuestión clave. Desde luego, no es que el sistema correccionalista no la hubiese tenido presente, lo que ocurre es que cuando las tasas delincuenciales eran relativamente bajas, el temor al delito no era aún un tema político y rara vez las decisiones que se tomaban en materia de política de seguridad estaban marcadas por dicha preocupación.

Las demandas de protección respecto del Estado, contra sus excesos, contra el poder arbitrario, contra la violación de derechos civiles, se han visto progresivamente desplazadas por las demandas de protección *por* el Estado y ahora la población parece estar decididamente en contra de correr ningún tipo de riesgo y muy preocupada por la posibilidad de ser víctima de una delincuencia de la que se tiene la impresión que está cada vez más descontrolada. Seguramente, los mayores niveles de bienestar y de riqueza, así como de una esperanza de vida muy superiores a los de hace relativamente poco, tienen que ver con ello.

Hace años que la política criminal, y la de seguridad ciudadana en particular, ha dejado de ser un asunto delegado en expertos de la policía o del Derecho. Ahora es un asunto absolutamente central en las contiendas electorales. El diseño y la ejecución de las políticas públicas de seguridad se han convertido en asuntos totalmente politizados y tratados de manera cada vez más populista. Las consideraciones y los cálculos sobre las reacciones de la opinión pública se han puesto por encima de los diagnósticos y las opiniones de los expertos o de las conclusiones de los estudios científicos, y la política penal y policial ha dejado de ser, en buena parte, una competencia exclusiva de los grupos profesionales que tradicionalmente se habían hecho cargo de ella para serlo de asesores políticos. Desde hace años, la inseguridad y las políticas de seguridad han marcado la agenda de los candidatos en las contiendas electorales de todos los países.

Ya se ha mencionado el caso reciente de la campaña española para las elecciones generales y la propuesta de endurecer las condenas y otras medidas penales. Hay autores como Sáez Valcárcel que afirman que existe la posibilidad de que Clinton llegara al poder, entre otras cosas pero sobre todo, gracias a las promesas de más policías y más cárceles, y después de autorizar la ejecución, en Arkansas, donde era Gobernador, de un retrasado mental; y que Jacques Chirac, en 2002, después de ocupar durante diversos años la alcaldía de París, el despacho de Primer Ministro y el cargo de Presidente de la República, iniciase su campaña asegurando que nadie podía estar seguro en Francia¹⁷.

Desde finales de los años 1990, las iniciativas en el campo del control de la delincuencia y de la justicia penal se presentan en contextos políticos, siempre delimitados por las retransmisiones televisivas, y suelen resumirse en frases como las señaladas anteriormente, o como “tolerancia cero”, “la cárcel lo arregla todo”, “tres golpes y estás fuera”, “mano dura” o “ley y orden”¹⁸.

En el sentido apuntado anteriormente, la opinión pública ha dejado de funcionar como un freno para las iniciativas políticas y ahora, cada vez más, es su *leitmotiv*, su tema central. En la política penal, el criterio de los expertos va cediendo espacios al sentido común ordinario, a “lo que todo el mundo sabe”, a “la autoridad de la gente”. En cierta manera, esta deriva populista de la politización del control y el tratamiento de la

delincuencia también ha invertido la relación histórica entre el poder político y las instituciones del sistema penal, según la cual el poder de vigilar y castigar se había delegado en expertos y administradores profesionales: desde hace algunas décadas, el proceso de toma de decisiones ha vuelto, en sentido contrario, al centro, al poder legislativo.

Podría pensarse que esta politización populista del control de la delincuencia debería traducirse en cierta diferenciación de posiciones, en función de las opciones políticas e ideológicas. Pero no es así: el uso demagógico del derecho penal para responder a las demandas de seguridad con fines electoralistas es una opción compartida por los principales partidos políticos. Desde los años 1980, en todas las democracias occidentales, el debate se ha empobrecido a medida que todas las posiciones políticas han coincidido al apartarse de los viejos presupuestos correccionalistas, en un sólido consenso en torno a medidas de seguridad y penales consideradas como más duras y aceptadas por el público.

En España, las leyes más represivas fueron aprobadas por el Partido Popular en 2003, pero, por ejemplo, la Ley Orgánica 7/2003, del cumplimiento íntegro y efectivo de las penas, fue votada por el Partido Socialista Obrero Español, el mismo que lanzó, durante la primavera de 2001, una campaña sobre el “alarmante” aumento de la delincuencia que tuvo como respuesta, en el Gobierno del PP, el Plan de Lucha contra la Delincuencia, de septiembre de 2002, del que se derivaron la mayor parte de las reformas penales de 2003¹⁹.

5.1.2 La insistencia en la prevención y la expansión de la seguridad comunitaria.

Otro rasgo de las actuales políticas públicas de seguridad ciudadana es la manera en que se enfrentan a la delincuencia y a los problemas relacionados con la convivencia. Actualmente, en esa geografía más fina de lo local a la que antes he hecho referencia, existe toda una infraestructura preventiva configurada a partir de una red de coaliciones entre entidades de naturaleza tanto pública como privada cuyo objetivo sería la

promoción de la prevención del delito y la seguridad comunitaria, básicamente, a través de la difusión de consejos de seguridad y de la participación ciudadana en los asuntos de la seguridad.

Como me referiré a ellas con más detenimiento en los capítulos siguientes, me limitaré ahora a señalar que todas esas experiencias relacionadas con la policía comunitaria, con los programas de “ciudades seguras” o con los vecindarios sometidos a la vigilancia de los mismos vecinos, son experiencias que representan lo que podría ser el nuevo paradigma de la seguridad ciudadana, caracterizado por estrategias y acciones que se apoyan en una criminología distinta.

Este es un rasgo relativamente reciente que poco tiene que ver con la filosofía del sistema penal tradicional. Sus objetivos y sus prioridades son otros. Por un lado, ya se ha hecho una breve referencia a la segregación punitiva y la justicia expresiva, a la que me volveré a referir más adelante. Por otro, se perfila una estrategia diferente en la gestión local de la inseguridad asociada a la delincuencia y a las violencias cotidianas, una estrategia que se apoya en las asociaciones preventivas, que promueve los esfuerzos de baja intensidad, pero pacientes y continuos, los controles internos en los barrios y vecindarios, y la asunción, por parte de la ciudadanía, de responsabilidades en su propia vigilancia y en su propia seguridad.

5.1.3 La externalización de la seguridad ciudadana y el negocio de la seguridad privada.

Como ya se habrá adivinado, el desarrollo de este planteamiento preventivo acaba situando el control de la delincuencia y de los conflictos de convivencia más allá de los límites institucionales del Estado. Dicho de otro modo, en la medida en que los problemas de la inseguridad ciudadana dejan de ser un asunto exclusivamente tratado por medio de la actividad policial, de la persecución de las personas que delinquen o que provocan desórdenes y del castigo de los que se demuestran culpables de hechos que producen la inseguridad, se desdibuja la frontera entre lo público y lo privado. Hoy, dominadas por una concepción nueva y menos restrictiva de lo que debe ser el control

de la delincuencia, las políticas públicas de seguridad ciudadana involucran y combinan la actividad de la ciudadanía, de la sociedad civil, de los comerciantes y los empresarios, y se basan en estrategias y técnicas muy diferentes de las que caracterizaban a las agencias del sistema penal durante buena parte del siglo pasado.

De manera clara, este proceso también rompe con la tendencia secular hacia el monopolio del control del delito por parte la policía, los tribunales y la prisión. Hasta hace relativamente poco, la seguridad ciudadana y el control de la delincuencia eran responsabilidad exclusiva del Estado y esta responsabilidad era ejercida a través de funcionarios públicos que trabajaban a favor de los intereses públicos. Hoy, el Estado apuesta claramente por extender los esfuerzos por la seguridad ciudadana más allá de las organizaciones estatales especializadas que hasta hace muy pocos años habían mantenido aquel monopolio.

En relación con este progresivo desdibujamiento de la frontera entre lo público y lo privado puede entenderse otro de los fenómenos más relevantes del nuevo panorama institucional de la seguridad ciudadana, el de la expansión de la industria de la seguridad privada. Como mostraré con más detalles en el próximo capítulo, en los últimos años la seguridad privada ha ido asumiendo cada vez más funciones rutinarias de seguridad; su industria crece año tras año a medida que hogares y empresas compran o contratan tecnología y servicios. En este momento, el Estado y las instituciones del sistema penal reconocen abiertamente a la seguridad privada como un socio destacado en la tarea de mantener la seguridad ciudadana y contener la delincuencia.

5.1.4 Nuevos estilos y nuevas prácticas policiales.

Por último, en este esbozo del actual panorama de la seguridad ciudadana hay que hablar de la relativa novedad que reflejan las prácticas habituales de trabajo y los nuevos criterios de gestión en este ámbito.

Actualmente, la policía no se considera tanto una institución dedicada a combatir la delincuencia como un servicio público el cual, a través de la proximidad, aspira a detectar y reducir el temor, las incivildades o los desórdenes por medio de acciones que tienen muy en cuenta las percepciones del público. Al menos, en el currículo del curso de formación básica policial en el Instituto de Seguridad Pública de Cataluña se insiste en que “hay tres cuestiones básicas para entender la policía catalana actual y su evolución para afrontar los retos de futuro que nuestra sociedad le plantea. En primer lugar, su constitución en un servicio público; en segundo lugar, su constitución en una policía orientada a la comunidad; y finalmente, la idea de proximidad”²⁰.

Desde luego, estos objetivos y estas ideas sobre la profesión no tienen nada que ver con las prioridades y mentalidades que tradicionalmente regían las prácticas vinculadas con la actividad tanto de la policía como del resto de las agencias del sistema penal.

Como nuevos son los estilos de gestión que se imponen en nuestros días en los diferentes ámbitos de la justicia penal, los cuales han reducido considerablemente el margen de discrecionalidad en la dirección de dicha actividad y, pese a las resistencias corporativas, tienden a regular cada vez más la práctica profesional habitual, a través de indicadores de todo tipo y de sistemas de supervisión basados en una tecnología desarrollada expresamente para tal fin, cada vez más potente.

Esta penetración del *management* en entornos profesionales caracterizados por la autonomía operacional de sus trabajadores y por la resistencia a la supervisión y la fiscalización externas²¹ ha provocado en ellos la generalización de los análisis rigurosos de riesgos y la insistencia en la gestión eficiente de recursos, lo que ha acabado configurando un sistema penal cada vez más selectivo en lo tocante a las respuestas frente a la delincuencia y los problemas de inseguridad. Así por ejemplo, los recursos disponibles se concentran en zonas donde la conflictividad delincriminal es elevada, en el seguimiento de delincuentes reincidentes o que representan un mayor riesgo para la comunidad, en la protección de los colectivos más vulnerables; la atención se dedica preferentemente a las tipologías delictivas en las que se concentran el mayor porcentaje de casos conocidos y se retira de aquellos casos menos frecuentes, menos graves.

Hay que decir, sin embargo, que esta preocupación actual de la gestión policial, judicial o penitenciaria por el gasto público y por la optimización de los recursos disponibles convive con otras iniciativas del sistema penal que parecen ser poco selectivas desde el punto de vista de la aplicación de la ley. Las nuevas tendencias de gestión managerial pueden afectar negativamente programas y medidas que muchos expertos consideran como muy valiosas a largo plazo –tales como la prevención comunitaria, el trabajo de las unidades policiales de proximidad, la estrategia de reducción de daños aplicada a la operativa policial, o los mismos programas de rehabilitación de personas que dependen de las drogas— en beneficio de iniciativas bastante más populares pero de dudosa efectividad, como el ya mencionado creciente recurso al encarcelamiento, las estrategias policiales como las llamadas de “tolerancia cero” o las que se aplican en la llamada “guerra contra las drogas”.

Estas contradicciones son la consecuencia de la tensión estructural recientemente establecida entre los sectores profesionales que trabajaban en el ámbito la gestión de la seguridad ciudadana y las autoridades políticas del sistema de justicia penal, a la que me referiré más ampliamente más adelante.

5.2 Los efectos de las transformaciones sociales en la (in)seguridad ciudadana.

Todos estos cambios experimentados en el ámbito del control de la delincuencia, de la seguridad ciudadana, son la consecuencia de transformaciones sociales y económicas más profundas que tuvieron lugar a lo largo de toda la segunda mitad del siglo pasado.

Después de la II Guerra Mundial, y especialmente a partir de la década de 1960, se producen cambios sociales, económicos y culturales en todas las democracias occidentales. Se trata de la transición a la llamada modernidad tardía, en la que las condiciones sociales de las que dependía la actividad de las diferentes instituciones penales cambian y, con ellas, la nueva concepción del delito y de la inseguridad, que

acaba poniendo en cuestión la efectividad y hasta la legitimidad de dichas instituciones, o la capacidad del Estado para hacerse cargo de la seguridad pública.

Luego están los cambios intelectuales y políticos que las transformaciones anteriores indujeron, cambios que orientaron las políticas públicas que debían responder a aquellas transformaciones y a los problemas del Estado del Bienestar, iniciativas situadas entre el neoliberalismo económico y el conservadurismo social que, aunque tuvieron su máxima expresión en la Gran Bretaña de Margaret Thatcher y los Estados Unidos de George Bush, se han desarrollado en todos los países occidentales.

Este segundo tipo de cambios han sido fundamentales para entender la actual situación del control de la delincuencia y la justicia penal. Sin ellos, el llamado “welfarismo penal moderno” hubiera reformado gradualmente sus clásicos planteamientos correccionalistas. Lo que ocurrió, sin embargo, fue que en las últimas décadas del siglo XX se produjeron cambios en las mentalidades, en las expectativas y en los intereses que, como es lógico, afectaron a las ideas sobre la delincuencia, la seguridad ciudadana, el orden social y las políticas públicas relacionadas con ellos²².

Las dinámicas de cambio que transformaron profundamente las sociedades modernas occidentales a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado explican la configuración de las ciudades en las que vivimos actualmente, la globalización de los mercados económicos, la homogeneización de pautas culturales a escala planetaria o el nacimiento de la sociedad de la información. A partir de los cambios a que han ido dando lugar, las condiciones que determinan la vida cotidiana de personas y grupos sociales se han visto modificadas de manera significativa.

La primera de dichas dinámicas de cambio, a partir de la cual pueden entenderse las demás, es la de modernización del capitalismo y de ampliación de los intercambios a escala mundial. Todas estas transformaciones sociales a las que me he referido anteriormente se explican en el marco del proceso de acumulación de capital, en el que se sitúa la búsqueda constante de nuevos mercados y de ventajas competitivas para incrementar el beneficio.

5.2.1 Cambios en el modo de producción capitalista. Del capitalismo monopolístico al capitalismo de consumo.

El afán de lucro explica, mejor que cualquier otro factor, los enormes y rápidos desarrollos recientes de las tecnologías de transporte y de la comunicación que han hecho posible la creación de mercados internacionales y de una economía globalizada cada vez más autónoma respecto de los estados nacionales, y que tanto han transformado la vida cotidiana en las sociedades actuales.

Entre 1950 y 1973, las economías del llamado mundo desarrollado, con Gran Bretaña y Estados Unidos a la cabeza, vivieron años de crecimiento continuo que permitieron que los sectores sociales más populares alcanzaron niveles de seguridad económica y social desconocidos hasta entonces. El pleno empleo, la aparición de los sindicatos y su afianzamiento como actores sociales relevantes, y el aumento de los salarios sirvieron, si no para reducir la desigualdad social de manera significativa, sí para mejorar ostensiblemente las condiciones de vida de las clases menos favorecidas.

En la posguerra mundial, el capitalismo se orientó al consumo para captar el dinero de unos consumidores cada vez más capaces. Con el desarrollo de las técnicas de mercado, creó un flujo constante de necesidades siempre insatisfechas y supo buscar la estabilidad en los acuerdos corporativos entre el Estado, los empresarios y los trabajadores.

Es en este momento cuando, a partir de los impuestos que dependían del buen funcionamiento de la economía y de la generación de riqueza y empleo, surge y empieza a desarrollarse un amplio sector público que provee atención sanitaria, educación, vivienda, trabajo social y cobertura económica en los raros casos de desempleo.

La misma prosperidad que sirvió de base para el desarrollo del Estado del Bienestar sirvió para el desarrollo de luchas por los derechos civiles y de políticas progresistas a favor de la rehabilitación social de las personas delincuentes, a través del

correccionalismo. Además, sirvió de base a todos los cambios culturales necesarios para las reivindicaciones igualitaristas y para la expansión de la democracia. Sin embargo, de alguna manera, estos mismos avances iniciados en la década de 1950 fueron la causa de la aparición de contradicciones y posturas de oposición y contestación a este nuevo orden social, entre ellas las del movimiento juvenil de 1968.

La crisis del petróleo de 1973 marcó el inicio de un período de recesión económica e inestabilidad social en todos los países occidentales. Las caídas de la producción industrial y del comercio, la aparición del desempleo masivo y el aumento del déficit público en el Estado del Bienestar, empezaron a erosionar los fundamentos de la alianza social entre los trabajadores, los patronos y los gobiernos.

Aunque sin llegar a los niveles anteriores, una década más tarde, después de las recesiones de 1973-75 y 1983-85, la economía se recuperó, pero lo hizo sobre la base de un proceso de reestructuración del mercado laboral de consecuencias absolutamente trascendentes en los años siguientes.

Manuel Castells y Richard Sennet han explicado cómo el empleo se ha ido concentrando en sectores de servicios y de nuevas tecnologías, donde se han expandido el trabajo femenino, los bajos salarios y la jornada a tiempo parcial, y de qué manera los mercados laborales se han ido segmentando y precarizando²³. Con ello, la seguridad que confería el empleo para toda la vida en la industria y en el sector público se fue disolviendo, a medida que se conformaba un mercado de trabajo dualizado, en el que la realidad se escindía entre un sector central, de trabajadores altamente cualificados y bien remunerados, y un sector de trabajo escasamente cualificado, dominado por los bajos salarios, la escasa protección y las duras condiciones laborales; un sector en cuyo extremo se situaría una bolsa creciente de personas sin trabajo, escasamente formadas, muchas de las cuales jóvenes, para las que el desempleo ha pasado a ser una constante a largo plazo.

Como sabemos hoy, estos cambios que se iniciaron a principios de los años 1970 no fueron coyunturales. A lo largo de la década de 1990 y, tras el paréntesis de crecimiento en los primeros años del nuevo siglo, a partir de 2008, sectores enteros de población –

mujeres, jóvenes e inmigrantes— han quedado en los márgenes de los mercados laborales, cuando no excluidos de ellos. Así, la desigualdad social y los contrastes entre las formas de vida han aumentado, y a medida que se ha ido disolviendo la idea de que existen intereses compartidos, se han ido disgregando lazos de solidaridad entre los diferentes grupos sociales²⁴.

Como se ha dicho, todas estas transformaciones en el panorama económico indujeron otras que tuvieron un impacto notable sobre la delincuencia, sobre las políticas de seguridad ciudadana y sobre el trabajo de la policía. En particular, hay que destacar los cambios en la ecología de las ciudades, los que se dieron en los medios de comunicación y los que condujeron a una mayor democratización de la vida social y cultural.

5.2.2 Cambios en la ecología de las ciudades.

A lo largo de la segunda mitad del pasado siglo se produjeron dos hechos importantes en la ecología social de las ciudades europeas y norteamericanas. Por un lado, la difusión del automóvil privado y, por otro, la suburbanización.

Como ya he apuntado con anterioridad, en el capítulo dedicado a las transformaciones urbanas recientes, el hecho de que se haya ido normalizando la propiedad privada de automóviles, junto con el desarrollo de los medios colectivos de transporte, como el autobús y el tren, permitió que los hogares pudiesen separarse de los lugares de trabajo.

Ello hizo posible la expansión urbana de las ciudades, cada vez más acelerada y generadora de problemas de sostenibilidad ambiental y social, pero también del desarrollo de procesos de renovación urbana y otros de relocalización de la población más popular del centro de las ciudades en zonas más alejadas, generalmente menos dotadas de servicios. Dicha expansión se ha producido a partir de un crecimiento disperso caracterizado por la segregación urbana de funciones y por la especialización funcional de los espacios que iban urbanizándose.

Para tener una idea de lo que ha supuesto este crecimiento de las ciudades y los espacios urbanos en nuestro país, hay que tener en cuenta que, según el Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE), de la Universidad de Alcalá de Henares, entre 1990 y 2000, la superficie de suelo urbanizado en nuestro país aumentó en 166.895 hectáreas, es decir en un 26%²⁵. El proceso, que tiene que ver con el aumento del número de viviendas, el aumento de la superficie de vivienda por cápita y la construcción de segundas residencias y grandes superficies comerciales, no ha sido homogéneo en todo el territorio; ha sido especialmente intenso en Navarra y en las comunidades de Murcia, Valencia y Madrid, con porcentajes de incremento situados en torno al 50 por ciento. En el caso de esta última, que en 1990 ya era la más urbanizada del país, las zonas urbanizadas aumentaron en un 49 por ciento.

Este incremento experimentado en España ha sido muy superior al europeo, que es de un 15 por ciento de media, y para valorarlo adecuadamente no hay que dejar de tener en cuenta que tanto aquí como en la Unión Europea-15, la superficie urbanizada ha crecido mucho más rápido que la población: seis veces más en España y tres más en la Unión Europea.

En nuestros días, según el informe *Sostenibilidad en España de 2011*, del mismo Observatorio, la inercia de algunos procesos de artificialización iniciados durante el boom inmobiliario continúa²⁶. Entre 1987 y 2006, tuvo lugar un proceso de intenso consumo de suelo y de fragmentación del territorio producido por zonas artificiales, principalmente de tejido urbano continuo y discontinuo, infraestructuras y zonas en construcción, con un crecimiento neto de 307.065 hectáreas en dicho periodo, es decir de un 52 por ciento. A pesar de la remisión del ciclo alcista del boom inmobiliario en 2007 y del descenso del número de viviendas iniciadas y terminadas que ha tenido lugar desde 2008 hasta la actualidad, el incremento medio anual de parcelas de naturaleza urbana, según datos de Catastro (urbana y urbanizable), ha sido del 3'34 por ciento de media hasta el 2010.

En el ámbito europeo, entre 2000 y 2006, en los 36 países participan en el proyecto CORINE *Land Cover*²⁷, cuyos datos han servido de base para la realización del informe

antes mencionado, ha tenido lugar un incremento de zonas artificiales de 686.414 hectáreas, lo que representa un 0'1 por ciento del total del territorio de estos países. Ahora bien, considerando la contribución de cada país al incremento del suelo urbano e infraestructuras en Europa, España ha sido el país que más ha contribuido (21'4 por ciento) al incremento de suelo artificial en Europa en dicho período, seguida de Francia (12'9 por ciento), Alemania (10'1 por ciento) e Italia (7'4 por ciento). Desde luego, aunque las diferencias entre países están fuertemente relacionadas con la extensión y la densidad de población, en el caso de España, los datos de artificialización referidos señalan en la dirección de un proceso de crecimiento urbano descontrolado cuyas consecuencias son actualmente de sobras conocidas.

Lo que nos interesa en relación a este proceso de expansión urbana sucintamente explicado es que los cambios que suponen en la relación que hay entre los dos ámbitos fundamentales de la vida cotidiana, el de la residencia y el del trabajo, están en la base de muchos otros con consecuencias relevantes para la seguridad ciudadana: el aumento de la movilidad laboral y cotidiana, con viajes cada vez más largos al trabajo o a la escuela, o con desplazamientos cada vez más largos a centros comerciales situados fuera de la ciudad; la pérdida de importancia de las lealtades locales como consecuencia de la pérdida de marcos de interacciones cara a cara; la creciente insularización de la vida individual y colectiva, con la pérdida de contactos sociales y de dependencias respecto del entorno inmediato; y la mayor exposición a determinados riesgos relacionados con la delincuencia, como los asaltos a viviendas en urbanizaciones de lujo.

Por otro lado, de la misma forma que el automóvil y los suburbios han cambiado las sociedades occidentales contemporáneas en términos físicos, el advenimiento y la generalización de la televisión y el desarrollo de los medios de comunicación de masas lo hicieron, como afirma David Garland, en términos psicológicos²⁸.

5.2.3 Cambios en el impacto social de los medios electrónicos de comunicación.

La aparición de la televisión y su extensión a la práctica totalidad de los hogares supuso en su momento una auténtica revolución que no sólo afectó al resto de medios de comunicación –básicamente la radio y la prensa escrita—, sino que indujo cambios profundos en las relaciones sociales y en las sensibilidades culturales que acabarían teniendo consecuencias en la seguridad ciudadana y en el trabajo policial.

De entrada, el hecho de que todas las personas fuesen teniendo acceso constante al mismo sistema de información fue conformando nuevas identidades y modulando las relaciones sociales.

La televisión primero e Internet después han permitido que personas y grupos sociales adopten perspectivas más amplias, nacionales e internacionales, que han liberado su experiencia de los entornos más próximos de la propia localidad, la clase social o la comunidad étnica, para poder así reconocer eventuales situaciones de desventaja y plantearse y reclamar horizontes de vida más favorables. De algún modo, a medida que los medios de comunicación electrónicos han hecho más evidentes las diferencias y las desigualdades, han hecho de ellas situaciones menos soportables y han abierto espacios para la denuncia y para la contestación social.

Por otro lado, en relación con esto está la afectación que dichos medios han tenido sobre las expectativas ciudadanas de bienestar, básicamente definidas por patrones de consumo. Hasta extremos de dudosa utilidad pública, la televisión ha ido mostrando los estilos de vida que hasta no hace mucho estaban limitados a las clases más pudientes, y ello ha tenido consecuencias sobre las expectativas de masas crecientes de población, que han pasado a desear, a demandar y a procurarse cada vez más bienes y servicios considerados como necesarios o imprescindibles para la vida.

Estos medios también han cambiado la percepción de los problemas y los riesgos a los que está expuesta la vida cotidiana. Si hasta entonces, parecían estar localizados o limitados a un espacio concreto o a un grupo específico, con la extensión de la

televisión y de otros medios de información electrónicos, las situaciones problemáticas, las amenazas y los riesgos a ellas asociados pasaron a ser percibidos cada vez más como problemas comunes, a medida que se tenía acceso a imágenes en las que podía reconocerse la propia experiencia, vivida localmente. A partir de cierto momento, la visibilidad de los fenómenos se desvincula de la experiencia directa y limitada para depender de los medios y de sus políticas de comunicación, de sus decisiones sobre qué difundir y cómo hacerlo.

Finalmente, la evolución de estos medios también ha promovido mayores cotas de transparencia y responsabilidad en todos los ámbitos de la acción gubernamental e institucional. Sobre todo en los últimos años, con la difusión de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, abundan los ejemplos del amplio acceso del público a las malas prácticas que pueden darse en dichos ámbitos, entre ellos en el de los dispositivos y las intervenciones policiales, así como los análisis críticos de lo que Erwin Goffman llamó “las conductas de detrás del escenario”, que van más allá de lo que los discursos oficiales y las apariencias formales y externas muestran²⁹. En este sentido, como afirma Joshua Meyrowitz, los efectos de los medios han sido amplios y profundos:

“Al ser invadidos los confines de la prisión, del convento, del hogar, del vecindario, de la suite ejecutiva, del campus universitario y de la oficina del presidente por los medios electrónicos de comunicación, se puede esperar un cambio fundamental en nuestra percepción de la sociedad, de nuestras autoridades y de nosotros mismos”³⁰.

5.2.4 Cambios hacia la democratización de la vida social y cultural.

Entre 1950 y 1980, a velocidades distintas y por caminos diferentes, las instituciones democráticas avanzaron en todos países occidentales, incluido España, con el progresivo reconocimiento de derechos civiles y de ciudadanía.

Desde luego, esto fue debido tanto a las luchas de aquellos grupos sociales menos favorecidos y discriminados como a las sensibilidades de ciertos sectores de las élites políticas y de gobiernos reformistas. Sin embargo, en la explicación de los cambios de

equilibrios de fuerza entre gobierno y gobernados, entre empresarios y empleados y entre empresas y consumidores, no hay que perder de vista el peso de las propias condiciones impuestas por la estructura social tardomoderna.

Aunque no se produjera una ampliación real e igualitaria de las oportunidades para todos los sectores de la población, a medida que el discurso de la desigualdad y las políticas de igualdad fueron ocupando posiciones centrales en la cultura política, las expectativas de justicia de trato y de igualdad de derechos se fueron ampliando entre las clases populares y los grupos minoritarios. Dicha ampliación de las expectativas ha tenido consecuencias en las relaciones que las personas mantienen con las instituciones de autoridad como la policía, que hoy se plantean en términos problemáticos. Refiriéndose a este avance de la democracia y del igualitarismo, autores como Ralph Miliband han aludido a un proceso de “desubordinación” para señalar un descenso en los niveles de consideración y respeto hacia dichas instituciones y hacia las personas que las encarnan, incluso más allá de la esfera pública, en los dominios privados de la familia, el lugar de trabajo o la escuela³¹. En particular, desde el punto de vista de la convivencia y la seguridad ciudadana, este cuestionamiento de la autoridad y de la legitimidad de la acción de gobierno iba a tener efectos sobre las conductas consideradas antisociales o delictivas.

El criminólogo norteamericano Gary La Free propuso un modelo de “deslegitimación institucional” para explicar el rápido cambio en las tasas delictivas de su país en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, afirmando al respecto que “la tesis principal es que un cambio histórico y social en los Estados Unidos creó una crisis de legitimidad institucional que produjo el aumento de la delincuencia en la posguerra”³². En su estudio, señaló que aunque variables como el género, la etnia o la edad son habitualmente asociadas con la criminalidad, en realidad no tenían un peso tan grande a la hora de explicar el rápido cambio en los patrones de criminalidad. De este modo, se fijó en variables económicas y políticas, en los cambios familiares y en los cambios de las políticas públicas en materia de justicia criminal, educación y servicios sociales, y se refirió a todas ellas con un único término, el de “institución social”.

Según La Free, “las instituciones sociales limitan la delincuencia de tres maneras interrelacionadas: reduciendo la motivación individual de cometer un delito, aportando controles efectivos para frenar la conducta delictiva y otorgando a los individuos protección contra la conducta delictiva de otros”³³. Ahora bien, sólo pueden cumplir esa función reguladora mientras son percibidas como legítimas, cosa que dejó de producirse en el caso estadounidense a partir de los años 1960, cuando se produjo una reducción de la legitimidad de la institución política, expresada en el aumento de la desconfianza hacia dicha institución, así como en el de las expresiones colectivas de contestación y protesta. Pasó lo mismo con la institución económica, expresada en la creciente desigualdad e inflación; y con la institución familiar, debido a los cambios ideológicos y económicos en su seno. En definitiva, dicha pérdida de legitimidad institucional se tradujo, al cabo, en un aumento de la motivación para delinquir, en una debilitación de los mecanismos de control social y en una reducción de la vigilancia de los individuos, lo que dio lugar, según este autor, a un aumento de las tasas delictivas y de la conflictividad social.

Respecto de fenómenos más recientes y más cercanos, como las manifestaciones violentas de jóvenes que tuvieron lugar en noviembre de 2005 en diferentes suburbios franceses, cuando a lo largo de 21 noches se quemaron centenares de vehículos y escuelas, decenas de autobuses de transporte público y se atacaron medio centenar de comisarías de policía en trescientos barrios de doscientas ciudades³⁴, otros autores han señalado, como La Free, la crisis institucional como el marco en el que deben analizarse e interpretarse las manifestaciones violentas y delictivas³⁵.

Lógicamente, el señalado cuestionamiento de la autoridad y de la legitimidad del Gobierno también ha tenido consecuencias en los modos de gobernar y en los estilos administrativos. Poco a poco, a medida que los gobernados se iban transformando en consumidores o clientes, la gestión basada en las instrucciones y órdenes fue dando paso a una gestión basada en la negociación. De alguna manera, al mismo tiempo que ha ido siendo cuestionado el conocimiento experto de los técnicos, la población ha ido reclamando cada vez más su derecho a intervenir en la gestión de las instituciones que los deben albergar —escuelas, hospitales, cárceles— o atender —la policía—, por lo que

con el tiempo, a partir de la década de 1960, los estilos de gestión basados en la imposición de diagnósticos y de decisiones de arriba hacia abajo han ido perdiendo vigencia³⁶.

A largo de las décadas de posguerra, 1950 y 1960, las pretensiones de un consenso moral en torno a una cultura dominante fueron siendo cuestionadas y la rigidez de las estructuras sociales tradicionales fue relajándose. El progresivo debilitamiento de la autoridad moral del Estado y de la Iglesia dejó espacio a la difusión de una sensibilidad moral más relativista, expresada en una opinión pública más diversa y, en los casos más extremos, a finales de los años 1960, en una contestación y un enfrentamiento abierto con las autoridades y las jerarquías establecidas. En estos años se desarrollaron una cultura intelectual y una visión del mundo diferentes. El pensamiento positivista dejó paso a formas de pensamiento más plurales.

En relación con estos cambios sociales y culturales, lo que hay destacar para lo que aquí interesa, es el surgimiento y la generalización de un individualismo moral que parece no haber finalizado en nuestros días. Desde las últimas décadas del siglo pasado, los individuos han estado cada vez menos condicionados por códigos y exigencias comunitarias y grupales. En un clima cultural que ha alentado las libertades individuales y que ha ido cuestionando y derribando los límites morales, legales y económicos que hasta el momento habían mantenido a los diferentes grupos sociales “en su lugar”, se ha promocionado cada vez más la construcción del propio estilo, la definición de los propios objetivos, el éxito que supone alcanzar todo lo que la sociedad de consumo puede llegar a ofrecer. En este sentido, el resultado de este nuevo clima de mercado carácter egoísta, hedonista y muy vinculado al *ethos* del consumo que alimenta el nuevo capitalismo, es un cambio en las relaciones de poder entre la persona y el grupo como consecuencia del debilitamiento de los controles sociales tradicionales y la afirmación del individuo y su libertad.

A partir de estos años, como afirma el historiador Eric Hobsbawm:

“El viejo vocabulario moral de los derechos y deberes, de las obligaciones recíprocas, del pecado y la virtud, del sacrificio, de la conciencia, de los premios y los castigos, ya no podía

traducirse en el nuevo lenguaje de la deseada gratificación. Una vez que estas prácticas dejaron de ser aceptadas como parte de un modo de ordenar la sociedad que ligaba a las personas entre sí y aseguraba la cooperación social, mucha de su capacidad de estructurar la vida social se desvaneció. Se redujeron a meras expresiones de las preferencias individuales³⁷”.

A largo de este período, el tono del control social se ha ido relajando a medida que las llamadas “comunidades de destino” han perdido peso en favor de las de elección, que primero se fueron conformando a partir de los estilos de vida definidos por determinadas pautas de consumo y más tarde, hasta la actualidad, por la pertenencia a los foros de Internet o a las redes sociales. Naturalmente, estas nuevas comunidades, con sus normas que regulan el acceso y la permanencia en ellas, no ejercen un control tan directo y tan estricto como las anteriores, basadas en la experiencia local compartida de lugares comunes en el vecindario o en el barrio, o en los vínculos del parentesco. De manera creciente en los últimos años, las personas han ido formando parte de cada vez comunidades o redes diversas, de las que entran y salen y con las que mantienen grados de implicación más o menos intensos.

En definitiva, el declive de la influencia de la familia y la comunidad local ha configurado un escenario nuevo en términos de control social, un escenario en el que las instituciones de control y en particular la policía han debido adaptar no sólo sus fines y objetivos, también sus procedimientos.

5.3 Las consecuencias del cambio social sobre la desviación y el trabajo policial.

En las décadas posteriores a 1960 se produjo un incremento rápido y sostenido de las tasas de delitos registrados en todos los países occidentales³⁸. Este fenómeno fue el resultado no deseado pero previsible de los cambios sociales mencionados hasta este momento, la consecuencia de cambios estructurales y psicológicos que hicieron de las sociedades industrializadas como la española, sociedades más expuestas a la delincuencia y a los desórdenes, en las que han aparecido, lógicamente, nuevas estrategias y prácticas relacionadas con su prevención y con su represión, así como con

la neutralización de una sensación creciente de inseguridad asociada a dichas tendencias de cambio social.

Desde luego, hay diferencias entre unos países y otros. Diferencias en lo que respecta a las categorías de delitos e inseguridades, y diferencias relacionadas con los diferentes modelos de control social e institucional y legal. Por otra parte, sabemos que esta mayor manifestación y exposición al delito no es un hecho inevitable; sociedades como la japonesa, la suiza o la surcoreana, entre las más avanzadas del mundo, se han desarrollado sin menoscabo de sus sistemas tradicionales de control social informal y no han experimentado las tasas delincuenciales ni los niveles de inseguridad generalizados en occidente³⁹. Aún así, hay datos suficientes para demostrar que el tránsito a la modernidad tardía ha hecho más probable que se den tasas de delitos mucho mayores, así como una sensación de inseguridad más acusada, asociada tanto a las manifestaciones delincuenciales como a las de las incivildades no penales.

Las nuevas estructuras sociales y económicas, que acabaran por configurar una población más expuesta a la desviación, ofrecen más oportunidades para la comisión de delitos y relajan los controles informales.

Nunca como en las últimas décadas ha habido tantos bienes de tanto valor en circulación formado parte de la vida cotidiana, bienes que se han constituido en objetivo de hurtos y robos. El primer factor criminógeno fue el automóvil y su generalización, medio indispensable en una vida social cada vez más extendida en el espacio y más dinámica; disponibles en prácticamente todos los espacios públicos de la ciudad, a todas horas, los vehículos han *ofrecido* equipos de música, de televisión y ordenadores de navegación GPS, de manera que los robos de vehículos y los robos en el interior de vehículos se han convertido en la tipología delictiva respecto de la que se registran más hechos. En igual medida, los hogares y los equipamientos públicos se han ido dotando de electrodomésticos y de bienes cada vez más valiosos, más *atractivos* para la delincuencia, tanto por su valor de su uso, como por su demanda en el mercado. Finalmente, la tecnología se ha hecho absolutamente portátil y desde la aparición de los primeros teléfonos móviles, en la década de los 1990, se ha hecho habitual y cotidiano

el ir por la calle con dispositivos electrónicos de alto valor, especialmente a partir de la generalización de Internet, cuando se empezó a hacer uso de ellos en la calle.

En paralelo a ese aumento de las oportunidades para el delito, se ha producido una reducción de los controles situacionales. En las ciudades, las áreas centrales han perdido población residente por la presión de los servicios comerciales y de ocio; los tradicionales vecindarios se han desplazado a áreas suburbanas, a grandes polígonos de viviendas plurifamiliares que quedan vacías durante el día, cuando sus habitantes se desplazan a trabajar. Al mismo tiempo, las grandes superficies comerciales y el autoservicio han acabado con las tiendas de barrio y la atención personalizada.

Por otra parte, hay autores que señalan un factor demográfico para explicar este aumento del delito en las décadas de 1960, 1970 y 1980⁴⁰. En estas décadas, la cohorte de adolescentes varones, el grupo demográfico más proclive al delito, fue mucho más numerosa que en décadas precedentes. Por los cambios descritos anteriormente, esta generación ha gozado de más bienestar y movilidad que las que las precedieron, y ha estado más tiempo fuera de los controles de la disciplina familiar, sobre todo debido a la incorporación de la mujer al mercado laboral, y al trabajo a tiempo completo, lo cual es especialmente cierto a medida que los mercados laborales se han ido precarizando con empleos más inestables y peor pagados. Las dos generaciones que se dan entre los años 1960 y la actualidad han crecido y están creciendo en el seno de una cultura consumista, en la que experimentan un nivel de necesidades, expectativas y demandas cuya gratificación se exige cada vez más rápido, lo que sitúa a las personas, especialmente a los hombres jóvenes, en la disyuntiva de satisfacerlas por medio de fórmulas irregulares o no legales.

Como se ha dicho antes, en este período se han relajado los controles informales en las familias, los vecindarios, las escuelas y las calles. Resultado de la nueva ecología social y de los cambios culturales ya referidos, el espacio social se ha ido haciendo más extenso, más anónimo, menos expuesto a la atención y a la vigilancia justo cuando se incrementaban las oportunidades y las tentaciones delictivas. A medida que la geografía de las actividades cotidianas se ha ido dispersando en el sentido antes explicado, las

relaciones interpersonales en los entornos comunitarios han ido perdiendo intensidad, los lazos sociales se han ido debilitando a medida que ha ido aumentando el anonimato, lo que ha propiciado una relajación de los controles y las limitaciones tradicionales⁴¹. Al mismo tiempo, esta relajación de los controles informales se ha visto acompañada por un creciente cuestionamiento de las autoridades tradicionales -no sólo las policiales, también la de los padres, los maestros, los médicos—, por una mayor laxitud en las normas que hasta los años 1960 regían las conductas y por estilos más permisivos en la educación infantil y juvenil. En este contexto, actualmente, en amplios sectores de la población, especialmente entre las clases medias, lo que hasta no hace mucho era desviación ha pasado a ser una expresión de la libertad individual, mientras que la conformidad ha llegado a ser rebajada al nivel de un signo de represión ilegítima. En este sentido, las categorías tradicionales de delito o infracción han ido perdiendo nitidez.

Por supuesto, más allá del aumento de las tasas delincuenciales, el cambio social también ha tenido consecuencias concretas en las instituciones del sistema penal y, en particular, en la policía.

La extensión del espacio social a partir de los procesos de suburbanización, la incorporación del automóvil y sobre todo el teléfono marcaron el inicio de un cambio radical en el trabajo policial, que supuso la rápida evolución a la llamada “actividad policial 112”, un estilo eminentemente reactivo que se fue imponiendo desde la década de los sesenta en Estados Unidos y Gran Bretaña, y desde poco más tarde en el resto de países, entre los cuales España⁴². Esta orientación ha ido retirando agentes de los espacios públicos para asignarlos a los vehículos patrulla, coches y motocicletas, con la intención de dar una respuesta rápida a los requerimientos y llamadas de emergencia. Discutida aún en nuestros días, esta motorización del trabajo policial, que a todas luces es necesaria para dar respuesta a requerimientos que se realizan desde puntos cada vez más distantes, ha separado a la institución de las comunidades a las cuales debe servir, con consecuencias no deseadas que son ampliamente reconocidas, incluso entre los profesionales de la policía⁴³.

Por otra parte, las ya referidas consecuencias de la generalización del acceso a los medios de comunicación de masas sobre las expectativas de justicia de trato por parte de

la Administración también vinieron a modificar profundamente el trabajo policial en un proceso que, como sabemos, aún no ha acabado en nuestros días. En las últimas décadas, el equilibrio de poder entre los policías y el público, especialmente las personas con las que se interviene en situaciones conflictivas o a propósito de la comisión de alguna infracción penal, se ha visto alterado “a favor” de estas últimas. A pesar de las resistencias corporativas, el trabajo en todas las instituciones del sistema penal, especialmente en la policía, ha ido sometándose a cada vez más controles internos y externos. Actualmente, por ejemplo, las policías más avanzadas, como la catalana –Mossos d’Esquadra— se disponen a certificar la calidad de sus procesos más críticos, como el de la detención. Además, a la creciente exposición a los medios de comunicación, en estos últimos años se suma el hecho de que el trabajo cotidiano de la policía se ha visto sometido al examen más generalizado por medio de las últimas tecnologías de la información a disposición de ciudadanos que, en cualquier momento, pueden grabar las intervenciones policiales y exponerlas inmediatamente en Internet, donde pueden ser analizadas, criticadas y denunciadas. Es por ello que el Estado también intenta contrarrestar los efectos de esta tendencia y, por ejemplo, el español, mediante la modificación de la Ley Orgánica 1/92, de protección de la seguridad ciudadana, está intentando prohibir la grabación de imágenes de policías mientras hacen su trabajo, bajo el pretexto de que dichas grabaciones pueden condicionar la seguridad de las mismas o la integridad física de los propios policías. Tal proyecto, como señalan expertos en Derecho Constitucional como el jurista Javier Pérez Royo, entraña serias dudas de inconstitucionalidad, por colisionar con un derecho fundamental como es el de información, y difícilmente esconden el deseo de evitar testigos en eventuales intervenciones policiales desproporcionadas o ilegales⁴⁴.

En definitiva, está claro que, con el tiempo, la autoridad moral y el respeto que sustentaban el trabajo de las instituciones del sistema penal moderno en la orientación de personas en riesgo de exclusión social y en la rehabilitación de delincuentes han perdido parte de su vigencia. En algunos casos, la idea de que la policía o cualquier otra institución del Estado pueda “corregir” a través de sus funcionarios la desviación que suponían ciertas conductas ha llegado a ser visualizada como inapropiada y hasta autoritaria. Sin duda, a medida que han avanzado el desempleo y la precarización

laboral desde la década de 1970 a la actualidad, el proyecto correccional del Estado que expresaba el ideal del enfoque penal moderno se ha vuelto cada vez más inviable y, en este contexto, las resistencias que a menudo presentan las personas con las que los policías intervienen cotidianamente en su trabajo adquieren una naturaleza explícita que hace mucho más difícil dicha labor.

Notas al capítulo 5

¹ A diferencia de lo que ocurre con el inglés, en el que encontramos el término *policing*, ni el castellano ni el catalán disponen de uno que exprese la actividad policial, lo que la policía hace o, como algunos autores apuntan, el proceso de regulación de las violencias interpersonales, un proceso en el que las policías públicas serían actores principales, aunque no los únicos (Ferret *et al.*, 2009, p. 5).

² Curbet, 2006.

³ Innes, 2006.

⁴ Este dato sobre la población reclusa corresponde a enero de 2011. En el mismo mes, la de Cataluña es de 10.509 personas. < <http://www.institucionpenitenciaria.es>>

⁵ García Arán, 2008.

⁶ Para el caso español, véase García Arán, 2005.

⁷ Para el conjunto de Europa occidental, véase Aebi y Linde (2010) que mantienen, en un estudio realizado a partir de datos policiales y de otros provenientes de encuestas de victimización de diversos países europeos para el período 1998-2007, que aunque no hay un descenso general de la criminalidad, sí que lo hay en cuanto a delitos contra el patrimonio y homicidios, aquéllos que, precisamente, causan más alarma social. Para el caso español, véase el estudio de García España *et al.* (2010), que pone de manifiesto esta divergencia entre las percepciones de la opinión pública sobre la delincuencia y la firme tendencia a la baja de la criminalidad entre 1989 y 2008, conclusión ésta a la que se llega después de incorporar el análisis de las encuestas de victimización al de los registros policiales, los cuales sí señalarían un incremento de las tasas delictuales mantenido entre 1980 y 2008.

⁸ Domínguez y Virgili, 2000; Peres, 2009; Fraile *et al.*, 2010; Rapetti, 2011.

⁹ <http://www.pp.es/actualidad-noticia/programa-electoral-pp_5741.html>; propuesta número 83, dentro del epígrafe “Una justicia ágil y previsible”.

¹⁰ Altozano, 2011.

¹¹ Larrauri, 2006; Peres, 2009.

¹² Díez, 2004; Larrauri, 2006.

¹³ Downes y Hansen, 2006; citado en Peres, 2009, p. 229

¹⁴ Díez, 2004, p. 31; Larrauri, 2006, p. 15. En España, el Tribunal Supremo ha avalado en sus sentencias la publicación de datos de maltratadores en casos de violencia machista por entender que se trata de una información de “interés público”. Frente a la demanda que ha hecho alguna persona imputada por hechos de tal naturaleza cuyos datos personales (nombre, apellidos y edad) y fotografía fue publicada en un diario, el Alto Tribunal ha determinado que “cuando los delitos tienen extraordinaria importancia y trascendencia social está justificado no solo el interés público especial de la información, sino incluso el que se expresen los datos de identidad de los detenidos, en lugar de las simples letras iniciales de su nombre y apellidos, aún cuando las personas sobre las que se proyecta la noticia no ejerzan cargo público o político ni profesión de notoriedad pública”, toda vez que, según la sentencia, la sociedad necesita “conocer y evitar hechos como los sucedidos, dados los numerosos casos de malos tratos en el ámbito familiar de los que se hacen eco los medios de comunicación de un tiempo a esta parte”. *El País*, 10 de octubre de 2011, <http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Supremo/rechaza/demanda/maltratador/publicar/identidad/imagen/elpepusoc/20111010elpepusoc_10/Tes>.

¹⁵ La expresión es de John Major, Primer Ministro británico entre 1990 y 1997, y está relacionada con un caso que convulsionó la opinión pública del Reino Unido en 1993, el asesinato del niño James Bulger, de dos años, por otros dos chicos de diez.

¹⁶ García Arán, 2008, p. 44.

¹⁷ Sáez, 2002.

¹⁸ Wacquant, 2006.

¹⁹ Soto, 2005; citado en García Arán, 2008, p. 44.

²⁰ Institut de Seguretat Pública de Catalunya. *Estructura Social de Catalunya*. Manual de la asignatura “Estructura social de Catalunya”, del Curso de Formación Básica para policías 2009-2010, p. 7.

²¹ Sobre esta cuestión, en relación con la profesión de bombero, puede verse Lee Kaprow, 1991-1992.

²² Garland, 2005.

²³ Castells, 2003 [1996]; Sennet, 2000.

²⁴ Hobsbawm, 2003 [1994].

²⁵ OSE, 2005.

²⁶ OSE, 2011.

²⁷ El proyecto CORINE (*Coordination of Information on the Environment*) *Land Cover* consiste en la creación y mantenimiento de una base de datos sobre la cobertura y uso del territorio en la Unión Europea a partir de la captura de datos de tipo numérico y geográfico. Este proyecto, que en realidad es de fotointerpretación de imágenes recogidas por satélites, está dirigido por la Agencia Europea de Medio Ambiente y tiene como objetivo último facilitar la toma de decisiones en materia de política territorial dentro de la Unión Europea.

²⁸ Garland, 2005, p. 152.

²⁹ De lo anterior sería un buen ejemplo el enorme seguimiento, y la consiguiente explicitación del amplio reproche social, que han merecido las imágenes de dos policías locales del Ayuntamiento de Cerdanyola del Vallès, en la provincia de Barcelona, en las que éstos aparecen bailando y gesticulando obscenamente mientras patrullan en un vehículo oficial el pasado mes de septiembre de 2012; al parecer, ellos mismos se grabaron mientras lo hacían, imitando un conocido videoclip del momento, y una tercera persona lo publicó en Internet. Al respecto puede verse un artículo con el título “La patrulla más ‘loca’ de la policía” en *El País*, 10 de octubre de 2012, <http://www.elpais.com/2012/10/03/catalunya/1349261517_106936.html>.

³⁰ Meyrovitz, 1985, p. viii.

³¹ Miliband, 1978.

³² La Free, 1998, p. 6.

³³ La Free, 1998, p. 75.

³⁴ Estas manifestaciones de violencia urbana, que se extendieron a otras ciudades europeas y captaron la atención de todo el mundo, se iniciaron a raíz de la electrocución accidental de dos jóvenes en la localidad de Clichy-sous-Bois, situada al este de París, a 15 kilómetros de la capital francesa, cuando eran perseguidos por la policía. Véase “La colère des banlieus”, *Le Monde*, 2 de noviembre, <<http://www.lemonde.fr>>.

³⁵ Body-Gendrot, 2008b; Cano, 2008.

³⁶ Wouters, 1999.

³⁷ Hobsbawm, 1994, p. 338.

³⁸ Sobre tales incrementos en Estados Unidos y el Reino Unido puede verse Garland, 2005, p.183: “desde mediados de la década de 1960, tasas de delitos contra la propiedad y de delitos violentos que eran el doble o el triple de aquéllas del período de entreguerras se hicieron cada vez más un aspecto reconocido y asumido por la experiencia social”. Sobre Francia, puede verse en Cazorla, 2009, p. 29: “entre finales de los años 1950 y mediados los años 1990, los robos se han multiplicado por nueve y pasan de 44’82 a 397’42 por cada 10.000 habitantes”.

³⁹ Fukuyama, 2000.

⁴⁰ Rutter y Smith, 1995; citado en Garland, 2005, p. 161.

⁴¹ Hope y Sparks, 2000; Sampson y Raudenbush, 2008 [2001].

⁴² El 112 es el número de teléfono gratuito de urgencias en España y en Europa. Su equivalente en Estados Unidos y Canadá es el 911. Las unidades de gestión de estas llamadas centralizan distribuyen los requerimientos urgentes a los cuerpos policiales, sanitarios y de bomberos.

⁴³ Goldstein, 1990, p. 21 y ss.

⁴⁴ Véase *El País*, 20 de octubre de 2012, <<http://www.elpais.com>>.

Capítulo 6

LA RESPUESTA DEL ESTADO A LA NUEVA EXPERIENCIA DE LA INSEGURIDAD CIUDADANA

El cambio social a la modernidad tardía, que se inicia después de la II Guerra Mundial y se acelera a partir de la década de los años 1960, modificó substancialmente los entornos en los que debían operar las distintas instituciones del sistema penal, entre ellas la policía. En las últimas décadas del siglo pasado aparecieron nuevas ideas en relación con la inseguridad, con la delincuencia, con el castigo y con los objetivos que podían o debían plantearse las políticas públicas de seguridad. Ello condujo a diferentes intentos para adaptar dichas políticas al nuevo contexto social y cultural, que dieron lugar a las reformas que, desde los años 1980 y 1990, llegan hasta nuestros días sin que parezca que hayan concluido aún.

No creo que pueda afirmarse que el sistema de justicia penal moderno sufriera un colapso a partir de dicho momento, o que lo que siguió supusiese una ruptura clara respecto de sus fundamentos “welfaristas”¹. Pienso que lo más razonable es pensar que sus estructuras, y los supuestos criminológicos en los que se basaban, se vieron cuestionadas y desestabilizadas, lo que se tradujo en la aparición de nuevas iniciativas y programas en los que aparecían nuevas ideas sobre la delincuencia y la inseguridad, así

como nuevas vías para su solución, con nuevos objetivos y nuevas metodologías, en las que se asumían nuevos patrones de actividad policial.

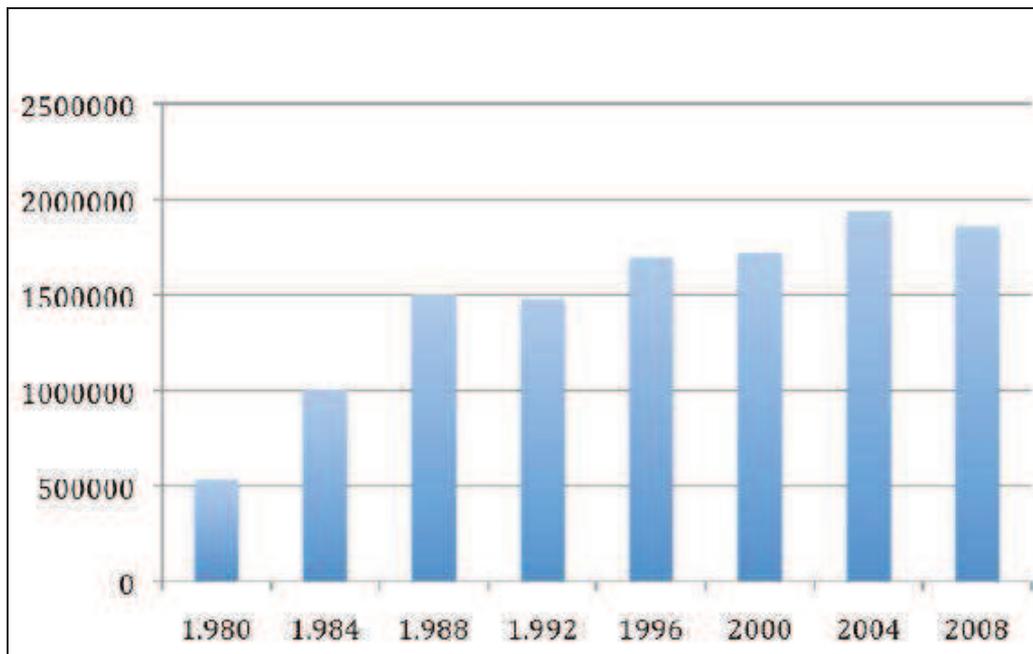
Los elementos que actualmente centran el diseño y la ejecución de las políticas de seguridad pública, como la policía comunitaria o la atención a las víctimas, se iniciaron como iniciativas modestas en los años 1980 y 1990, muy vinculadas al mundo local, y apenas lograron atraer una atención más o menos generalizada o ser objeto de debates públicos. Junto a éstas fueron apareciendo otras mucho más llamativas, que obtuvieron mucha más atención y fueron mejor saludadas por la ciudadanía —como las condenas obligatorias para determinados delincuentes, como los llamados “depredadores sexuales”, o la publicación de su liberación desde la prisión—, pero cuyos resultados, a la vista de los datos disponibles, no fueron tan importantes como esperaban tanto sus partidarios como sus críticos².

En las tres últimas décadas del siglo pasado, como consecuencia de las profundas transformaciones sociales a las que he hecho referencia en los capítulos anteriores, las autoridades de las diferentes instituciones del sistema penal tuvieron que enfrentarse a dos hechos concomitantes. Por un lado, la normalización de altas tasas delincuenciales y, por otro, el reconocimiento de las limitaciones del sistema penal. Bien como consecuencia de reflexión crítica interna —al correccionalismo—, bien para adaptarse a los cambios que se estaban produciendo en ámbitos como el laboral o el de la asistencia social, o simplemente para acomodarse a las tendencias políticas que se han ido imponiendo a lo largo de este período —neoliberalismo, conservadurismo—, tuvieron que reconsiderar sus ideas, sus perspectivas, sus objetivos y sus prácticas.

En estos años, esto es en una sola generación, las tasas delincuenciales registradas, en particular las relacionadas con los delitos violentos contra las personas y los delitos contra el patrimonio, doblaron o triplicaron las registradas anteriormente, hasta convertirse en una característica incontestable de la dinámica social actual, y aunque no hay una distribución geográfica ni social homogénea de la conflictividad social y delictiva, sí que podemos hablar de un rasgo normal que se expresa en nuestras rutinas cotidianas.

En España, por ejemplo, los datos oficiales señalan que los hechos conocidos y las tasas delincuenciales aumentaron de manera constante desde 1980³. El número de infracciones penales conocidas por la policía, registró un fuerte y sostenido incremento a lo largo de casi toda la década de 1980, se mantuvo más o menos estable hasta mediados de la de 1990 y creció de manera más suave en primeros años del nuevo siglo (figuras 6.1 y 6.2).

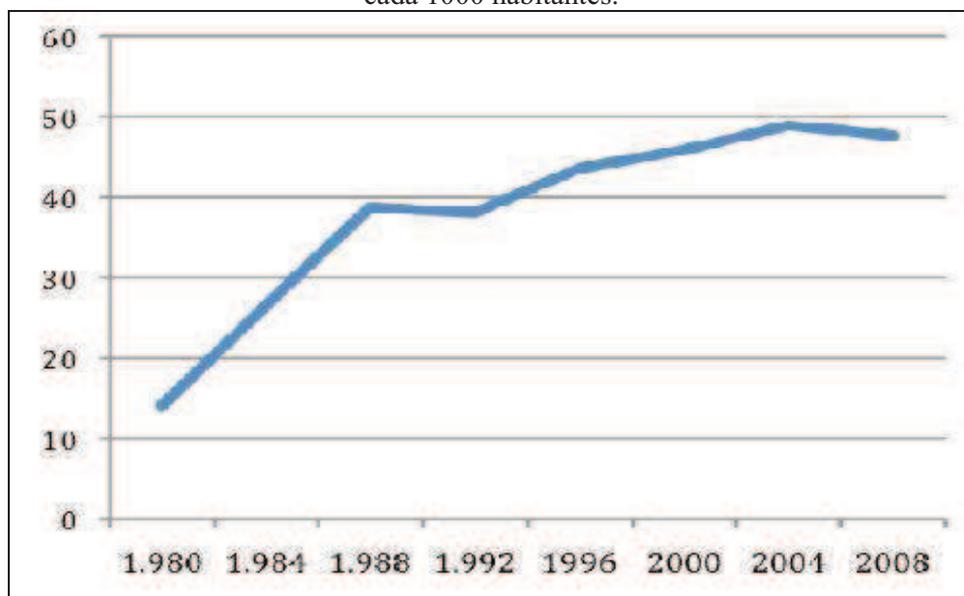
Figura 6.1 Evolución de los hechos conocidos por la policía, 1980-2008.



Fuente: García España, 2010, p.3, que cita datos de los anuarios estadísticos del Ministerio del Interior español.

Debido a ello, se han desarrollado toda una serie de fenómenos que han configurado el actual panorama de la inseguridad ciudadana: el miedo difuso a las agresiones, los comportamientos rutinarios de prevención y evitación, la omnipresencia mediática de los temas de seguridad y una conciencia más o menos generalizada de que la sociedad es mucho más vulnerable a la delincuencia y está más expuesta al conflicto y al desorden que antes.

Figura 6.2 Evolución de la densidad delictiva en España, 1980-2008. Índice por cada 1000 habitantes.



Fuente: García España, 2010, p.3, que cita datos de los anuarios estadísticos del Ministerio del Interior español.

Sin perjuicio de admitir que las políticas de seguridad pública y, más concretamente, las políticas y las prácticas policiales hayan podido mejorar en los últimos años, lo cierto es que la prevención de la delincuencia y su evitación son hoy un rasgo claro del modo en que organizamos la vida cotidiana. Las amenazas de la delincuencia y de los conflictos de convivencia se han incorporando a la conciencia ciudadana hasta tal punto que sus riesgos han pasado a ser percibidos como riesgos cotidianos que pueden ser evaluados y gestionados como otros ya incorporados a nuestros modos de vida⁴.

En relación con esto, se ha producido un cambio en la consideración social del sistema penal. A partir de los años 1970, tanto la ciudadanía como las personas con responsabilidades políticas, o los mismos trabajadores de las diferentes instituciones que lo conforman, empezaron a pensar en él en términos de limitaciones y a reducir la confianza en él depositada.

Hasta ese momento, el complejo formado por las instituciones del sistema penal y las dedicadas a proveer bienestar no se vio cuestionado, ni cuando empezaron a aumentar

las tasas delincuenciales. En sendos informes aparecidos en el Reino Unido (1964) y Estados Unidos (1967), que reconocían abiertamente dicho aumento de los delitos, los estados no cuestionaban la validez del sistema penal ni los presupuestos correccionalistas en los que se basaba⁵. Había plena confianza en que las actividades policiales y correccionales, orientadas por la investigación científica sobre las causas de la delincuencia y los desórdenes urbanos, acabarían por contener “el desafío del delito en una sociedad libre”⁶. En países como España, donde el contexto político y social era diferente debido a la falta de libertad y a la falta de transparencia de la dictadura militar, la cuestión de la confianza en el Estado en relación con la protección de la población se planteaba, obviamente, de manera diferente, independientemente del nivel de conflictividad social y delincencial existente.

Sin embargo, pocos años después, esta confianza que transmite el discurso oficial y que no cuestiona la opinión pública comienza a desvanecerse. Especialmente a partir de la década de 1980, el primero empieza a albergar dudas y a rebajar sus propias expectativas respecto de sus posibilidades a la hora de modular las conductas, de gestionar los conflictos y de prevenir y evitar el delito. Por su parte, la opinión pública ha expresado las mismas dudas, aunque en un tono más alto y más crítico que el anterior, y llega a denunciar cierta dejación por parte del Estado y de las instituciones del sistema penal.

La actividad policial tradicional, y con ella la de instituciones judiciales y penitenciarias, fue cuestionada y sus capacidades fueron sometidas a análisis que se publicaron en estudios que contribuyeron a la creación de un clima pesimista respecto de las posibilidades del Estado en materia de seguridad pública⁷; un clima que, en nuestros días, ha acabado por constituirse en el contexto que enmarca tanto el discurso común ordinario, como el discurso político y profesional especializado: existe una creencia bastante generalizada en todos los estratos de la profesión policial, desde el personal de base a los responsables policiales, pasando por los mandos intermedios, en que las instituciones públicas como la policía no pueden por sí solas asegurar la seguridad ciudadana conteniendo la delincuencia y las incivildades.

En este período, y a pesar de que haya habido momentos en los que las tasas delincuenciales hayan disminuido —a mediados de los 1990 y en la primera mitad de los 2000—, el foco de las políticas públicas se ha ido trasladando desde el problema en sí hacia sus efectos, con la intención de prevenirlos y reducir su impacto. Ante las limitaciones antes referidas, las expectativas se han rebajado y, como veremos con detalle más adelante, con el tiempo se ha acabado imponiendo una gestión policial basada en el cálculo de riesgos y en el uso eficiente de los recursos disponibles, en el diseño y en la ejecución de medidas cada vez más expresivas y efectistas —pensadas para ser llevadas a cabo “de cara a la galería”—, en la fijación de objetivos que supongan mejoras discretas pero realizables en ámbitos cada vez más limitados, en la atención más cercana a las víctimas, en la búsqueda de la reducción del miedo y la inseguridad.

Con todo, la idea según la cual la función primigenia del Estado es la de mantener la ley y el orden, esto es la seguridad, y gobernar el territorio haciendo frente tanto a las amenazas como a las resistencias externas e internas, ha quedado en entredicho, precisamente en un momento en que la noción más amplia de soberanía estatal ha sido cuestionada en diversos sentidos.

Antes que nada, pensando en ejemplos tan actuales como el de México o Somalia, hay que decir que, en las sociedades occidentales como la española, el Estado es la última garantía para una vida libre de violencias. Y esto es así especialmente en el caso de las clases más desfavorecidas. Sin embargo, es difícil no reconocer que a lo largo de los últimos treinta años y en especial a partir de la generalización de las nuevas tecnologías de la información, las limitaciones de la capacidad estatal para gobernar la dinámica social se han hecho cada vez más patentes. Si precisamente el Estado moderno apareció para hacer suyas las funciones de control que antes correspondían a otras instituciones de la sociedad civil, en nuestros tiempos se enfrenta a una tensión de sentido contrario, dada su creciente incapacidad para controlar la delincuencia y el incivismo, y satisfacer las demandas de seguridad.

No obstante, en cualquier caso, la idea de la soberanía estatal en materia de seguridad ciudadana sigue siendo una idea vigente que está en la base de todas las políticas

públicas que tienen como objetivo hacer frente a la inseguridad. Lo que ocurre ahora es que esa misma vigencia está generando cierta ambivalencia en las respuestas que desde el Estado se formulan en este ámbito: aunque las autoridades políticas reconocen que no se sostiene la pretensión de que el Estado sea el único proveedor de seguridad, la única instancia que pueda o deba hacerse cargo de la regulación social y de la contención de la delincuencia y de los conflictos que caracterizan la convivencia social, no pueden exponerse a las consecuencias que tendría una dejación explícita de responsabilidades en este ámbito.

Como consecuencia de ello, el desarrollo de las políticas públicas de seguridad ha estado caracterizado por contradicciones y conflictos que serían, en última instancia, la expresión de esa ambivalencia antes señalada.

Desde el reconocimiento de las limitaciones del Estado y con la intención de seguir trabajando de manera más adecuada en el nuevo contexto de la seguridad ciudadana, se han desarrollado nuevas estrategias, basadas en nuevas formas de pensar; se han producido reformas institucionales, respuestas adaptativas que, de una manera o de otra, se encuentran en todas las policías occidentales. Como han señalado Clifford Shearing y Jennifer Wood, los cambios registrados en las formas en que las diferentes policías han llevado a cabo su trabajo en los últimos treinta años no se producen de manera radical, “como saltos en el pensamiento, que es lo que sugiere la noción de cambios de paradigma”, sino que se producen como consecuencia de ‘olas’”, lo que remite a la existencia de “múltiples mentalidades, a menudo superpuestas, que han surgido en distintos momentos y sitios”⁸.

Junto a estas olas de adaptación a la nueva realidad, han aparecido intentos de evadirse de ella, especialmente por parte de los políticos y de sus cargos de confianza, que han ido adquiriendo con el paso de los años un papel cada vez más relevante en el diseño de las políticas públicas de seguridad. Por un lado, este tipo de respuestas ha consistido en la reafirmación sin concesiones del Estado soberano; por otro, ha dado lugar a respuestas de tipo más bien simbólico, alejadas de la racionalidad instrumental, que buscan la expresión de la angustia y el rechazo que generan la inseguridad, la delincuencia y los desórdenes que alteran la vida cotidiana.

En definitiva, puede decirse que, en este nuevo contexto determinado por las altas tasas delincuenciales y por las limitaciones del Estado, las respuestas de las autoridades políticas y administrativas se sitúan en dos niveles diferentes en los que se inscriben condiciones, racionalidades, discursos y objetivos diferentes, y hasta contradictorios.

6.1 Las respuestas en el plano político, entre la racionalidad administrativa y el rédito político.

Obligados a hacer continuos equilibrios entre la racionalidad administrativa y los beneficios políticos para atender a audiencias con intereses diversos, los actores políticos han solido responder a los problemas de inseguridad mediante fórmulas que, de una manera u otra, han consistido en evasiones o negaciones de la realidad, con actuaciones generalmente impulsivas, faltas de reflexión, que eluden los problemas subyacentes a las manifestaciones de inseguridad y temor. En muchos casos, las decisiones que se han tomado en el plano político han estado muy determinadas por la necesidad relativamente urgente de dar con soluciones efectivas y populares que puedan ser interpretadas sobre todo como ejemplares; en cualquier caso, se trata de evitar medidas que puedan llegar a interpretarse, tanto por la oposición como por la ciudadanía, como concesiones a los que no respetan la ley o la convivencia, o que estén alejadas del sentido común ordinario, de la opinión pública más generalizada.

Determinadas siempre por los tiempos electorales y por el constante foco de los medios de comunicación, las decisiones que los actores políticos toman en materia de seguridad ciudadana suelen ser bastante reactivas, determinadas por la propia agenda electoral o por incidentes más o menos impactantes, aunque atípicos. Fundadas en un conocimiento político, más que técnico o científico, tienden a incorporar altas dosis de improvisación en el intento constante de ajustar las propias posiciones ideológicas y las percepciones de la ciudadanía.

En las últimas tres décadas, la tensión que sufren los actores políticos debido a que su posición siempre se halla entre los requerimientos de la racionalidad administrativa y la necesidad de popularidad se ha acentuado muchísimo a partir de la conformación de un nuevo sentido común sobre la inseguridad ciudadana, el sistema penal y su funcionamiento⁹. Dicho sentido común ha sido definido especialmente en las clases medias y se caracterizaría por su identificación con las víctimas, por su intransigencia y su dureza para con los infractores, así como por su crítica a los métodos y a las actuaciones de las diferentes instituciones del sistema penal.

Este sentido común, “aquello que todo el mundo sabe” sobre la inseguridad ciudadana, sobre sus causas y sobre sus soluciones, ha venido articulando actitudes que frecuentemente se distinguen, “por una visión ‘totalitaria’ que se ampara en una mezcla explosiva de suposiciones frívolas y dogmas ideológicos, y que confluyen en una demanda inflexible de castigo —que en realidad se equiparan a venganza—, así como de protección a cualquier precio”¹⁰.

Como señala David Garland, desde esta perspectiva, la misión de la policía no puede ser otra que la de reprimir con firmeza a los que perturben la tranquilidad de sus semejantes y, sobre todo, perseguir implacablemente a los delincuentes. La de los jueces y tribunales, castigarlos con todo el rigor penal posible, con condenas que reflejen fielmente el delito cometido y su gravedad. La de las autoridades penitenciarias, la de asegurar el cumplimiento íntegro de las penas y garantizar que los más peligrosos no sean jamás liberados¹¹. Todo ello, claro está, asegurando siempre la justa exoneración de las personas inocentes y decentes, el respeto de la Ley y la contención del gasto público dentro de unos límites razonables.

Planteado en tales términos, el problema de la inseguridad ciudadana resulta ciertamente poco menos que irresoluble. La aplicación simultánea e inflexible de todos estos principios absolutos resulta prácticamente en un panorama de recursos siempre limitados, que en nuestros días tienden a menguar, y en un marco jurídico que no renuncia a la rehabilitación de las personas condenadas, que impone ciertas exigencias en materia de pruebas y que reconoce las posibilidades de la legítima defensa o de la negociación de acuerdos en relación con las sentencias.

Así, con bastante frecuencia, determinadas decisiones o sentencias judiciales, o determinadas intervenciones policiales relacionadas con sucesos de alta carga emotiva que atraen mucha atención mediática, provocan la desorientación y hasta la indignación de esta opinión pública. En este contexto, la policía y los jueces son objeto de miradas escépticas y desconfiadas por parte tanto del público como de la propia clase política, que acaban viendo el propio sistema de justicia penal como fuente de peligros e inseguridad y, en este sentido, más como parte del problema que como solución al mismo.

6.2 Las respuestas policiales de adaptación a la nueva situación.

En un segundo nivel, en el de los técnicos y los profesionales de la Administración, en este caso de la policía, encontramos todo un conjunto de respuestas adaptativas a la nueva realidad, generalmente eclipsadas por las respuestas más politizadas y simbólicas mencionadas anteriormente. Se trataría de un conjunto de decisiones administrativas de escasa visibilidad más que de políticas presentadas y debatidas públicamente.

En la policía, como en la Administración de justicia, las relaciones con el público y con la dirección política de los servicios son ámbitos en los que se sitúan los condicionantes externos de las propias prioridades y decisiones. Sin embargo, puede decirse que la gestión cotidiana no está dominada por completo por tales condicionantes, al menos no en gran medida, sino que se orienta sobre todo a ajustar la organización y sus servicios al entorno en el que trabaja, intentando mantener la integridad de los procesos internos en la mayor medida posible. Para ello, la referencia principal siempre han sido otros mandos policiales y, en menor grado, otros técnicos de gestión de diferentes servicios públicos o privados. El respeto hacia los políticos y la observancia de sus directrices no obsta para que aquellos sean percibidos por los responsables policiales como agentes externos y ciertamente problemáticos cuyas agendas e intereses no siempre coinciden, con los de las organizaciones policiales, hecho por el cual, difícilmente llegan a ser considerados como parte de las mismas. Generalmente, los conflictos entre la dirección

técnica y política de los servicios policiales tienen que ver con la gestión presupuestaria, especialmente ahora, en un momento álgido de recortes neoliberales del gasto público. Otros conflictos, si cabe más graves, son los que tienen que ver con las propuestas políticas de medidas que no sintonizan con lo que la organización policial entiende que es su misión o con los métodos que considera más apropiados para llevarla a cabo. Actualmente, a medida que la agenda política ha ido incorporando cada vez más propuestas de tipo populista frente a las que los policías se muestran abiertamente escépticos, este tipo de conflictos son más frecuentes¹².

Obviamente, los responsables policiales piensan su trabajo en un horizonte temporal mucho más prolongado y lo desarrollan con mucha menos exposición al escrutinio de los medios y del público que la que determina la actividad política. Básicamente, en un enfoque más realista del funcionamiento y los resultados de la actividad policial, que rehúye las tensiones propias de la lucha política y del alarmismo que producen los sucesos más graves, las preocupaciones de los mandos policiales se circunscriben a la dinámica de la organización, centrada en los sucesos que más habitualmente se producen a propósito de la convivencia cotidiana, a los flujos de trabajo y al proceso de toma de decisiones.

Antes que las respuestas de carácter más simbólico y expresivo que tienen origen en el plano político empezaran a eclipsar las que empezaron a darse en el plano más profesional¹³, éstas dominaron la respuesta del Estado frente a la delincuencia y el sentimiento de inseguridad en las comunidades.

Estas medidas adaptativas han sido el resultado de discretas decisiones técnicas que generalmente se han llevado a cabo en entornos locales concretos en las últimas tres décadas y no han estado sometidas a la exposición y al debate público que, por el contrario, sí han servido de medio de difusión a las primeras.

En el caso de la policía, cabe distinguir dos tipos principales: por un lado las que tienen que ver con la racionalización y la mercantilización de la función policial y, por otro lado y muy especialmente, las que hacen referencia a la redefinición de las responsabilidades en materia de seguridad pública.

6.2.1 La racionalización y la mercantilización de la función policial.

El aumento de las tasas delincuenciales fue experimentado como un fracaso del Estado y de las instituciones del sistema penal en la gestión de la inseguridad ciudadana, lo que ha conducido, en las dos últimas décadas, a reformulaciones frecuentes, y en algunos casos radicales, de los objetivos y las prioridades en estas instituciones y en las organizaciones que las representan, especialmente en el caso de la policía.

La profesionalización ha sido uno de los caminos que la policía ha seguido para responder a la crisis de legitimidad. Este proceso, que arranca en Estados Unidos en los años 1970, ha sido posible por medio de la incorporación de tecnología y por la adopción de nuevos estilos policiales, más reactivos –del tipo 091, 092, 088 o, en la actualidad, 112—, basados en el uso del teléfono y del automóvil. Este tipo de actividad policial fue adoptado en todos los países occidentales y se basaba en la motorización de la actividad policial que, aunque aseguró una “respuesta rápida” a los requerimientos del público y de paso evitaba las situaciones de corrupción, poco a poco fue dejando de mantener contacto con la población¹⁴.

Como se sabe, la consecuencia no buscada de este proceso fue el progresivo alejamiento de la población, especialmente de la que vivía en los barrios más pobres y desfavorecidos. Como no podía ser de otra manera, sin la colaboración de la ciudadanía, sin contar con las relaciones informales con los vecinos y con los líderes de las comunidades, la capacidad de la policía para prever conflictos, para prevenir delitos y otras infracciones, así como para acabar esclareciéndolas decayó considerablemente. Sus posibilidades para entender la creciente diversidad de los barrios y la sensibilidad en relación con las necesidades y con las demandas de sus residentes siguieron los mismos derroteros. En este sentido, el retorno a la “policía comunitaria”, iniciado en los años 1980 y todavía en curso, sería una solución a esta deriva del estilo policial.

Por otro lado, junto a los intentos de profesionalización se produjeron otros de racionalización en la fijación de objetivos y prioridades, así como en la asignación de

recursos. A partir de los años 1970, los costes de la justicia penal en general y de la actividad policial en particular se convirtieron en un elemento del debate político. Así, por ejemplo, se introdujeron criterios para hacer más selectiva la investigación de delitos o, sencillamente, se redujo el ámbito de la desviación.

La imposición de una determinada percepción criminológica que consideraba la criminalización de infracciones menores como innecesariamente estigmatizante y contraproducente, pero también, y no en poca medida, por la preocupación por el ahorro de recursos, determinadas conductas fueron siendo desplazadas del ámbito penal o fue disminuyendo el grado de criminalización de otras.

Esta reducción del ámbito de la desviación, que en la práctica se produjo por la reducción del catálogo de demandas que las diferentes agencias del sistema de justicia penal pasaron a atender, se dio en diversos contextos, desde el informal de la toma de decisiones en las calles por los mismos policías —que deciden, por ejemplo, dejar de proteger el tránsito de colegiales en sus desplazamientos habituales a las entradas y salidas de las clases—, al formal de la acción legislativa que, por ejemplo, reforma la ley penal para el tratamiento de los menores de edad que infringen la Ley o despenaliza la mayor parte de los supuestos de daños por imprudencias cometidas en la conducción de vehículos.

Por otro lado, los mandos policiales, estableciendo filtros o prioridades, empezaron a dedicar menos recursos de personal y de tiempo o, directamente, a dejar de investigar aquellos casos que no afectaban tanto la percepción pública de inseguridad o cuya resolución era más improbable.

Con el paso de los años, a medida que esta estrategia fue haciéndose pública, fue siendo criticada por lo que suponía de dejación de funciones tradicionales, especialmente en el caso de las víctimas; aún así, a pesar de la aparición de ideas de “tolerancia cero”, que irían en contra de la lógica antes referida, el establecimiento de prioridades y la racionalización de la respuesta policial es una realidad incontestable en nuestros días.

Wesley Skogan, que explica que esta adaptación de la práctica policial en Estados Unidos acabó suponiendo un descenso de las detenciones relacionadas con las cuatro grandes categorías de “desórdenes” —ebriedad, conducta desordenada, vagancia y sospecha—, describe cómo se llevó a cabo dicha adaptación:

“Los departamentos de policía debían enfrentar estas demandas crecientes con cada vez menos recursos porque, en los inicios de los años ochenta, muchos departamentos de ciudades grandes eran más pequeños de lo que eran una década antes. Pensando en la eficiencia, los *managers* policiales adoptaron esquemas para establecer prioridades entre las llamadas recibidas que garantizaban una respuesta rápida frente a ‘un hombre con arma’, ‘robo de vivienda en curso’ y otras emergencias, pero que colocaban la mayor parte de las denuncias referidas a los desórdenes en el fondo de la pila. Muchos se resistieron fuertemente a proveer servicios que no fueran ‘productivos’, esto es, que no les dieran una amplia cobertura espacial y velocidad en su tiempo de respuesta o que no generara arrestos. Una de las primeras víctimas de la productividad fue la patrulla a pie”¹⁵.

A pesar de todo, en los últimos treinta años, los servicios policiales, como los de justicia o los de los establecimientos penitenciarios, han ido creciendo en tamaño y han ido conociendo mayor número de casos. Aún así, y a pesar de la reciente atención que están mereciendo las personas que cometen faltas de hurto y otras infracciones menores en ciudades como Barcelona, por el impacto que estas conductas tienen en el sector turístico y comercial, o de los enfoques tan conocidos como el de las “ventanas rotas” y el de la “tolerancia cero” en Nueva York, excepciones muy conocidas al respecto que ya han sido mencionadas, las prácticas policiales se han visto sometidas a una racionalización orientada a la reducción del gasto.

Se trata de respuestas organizacionales que emulan modelos de reforma que ya se habían ensayado en otras áreas de la administración pública, aunque, como señala David Garland, también son consecuencia de cierta percepción del sistema de justicia penal que, como se ha señalado anteriormente, deja de ser contemplado como la solución al problema de la inseguridad ciudadana, para pasar a ser visto como un problema en sí mismo, caracterizado por dosis no menores de arbitrariedad, en el sentido que no parece guiado por la consecución de resultados esperables claramente determinados de antemano, y con claras tendencias al gasto incontrolado y a la creación de riesgos para la población que supuestamente debe proteger¹⁶. De esta forma, a partir de los años

1980, buena parte del gobierno de la seguridad pública consistió en “domesticar el sistema”, esto es su presupuesto, su poder discrecional y su tendencia de exponer a la ciudadanía a ciertos peligros.

En definitiva, esta tendencia a la racionalización creciente de los servicios policiales, acentuada por la incorporación de la tecnología y por el tratamiento informático de datos tanto internos como de la actividad delincriminal, se ha extendido desde Estados Unidos y el Reino Unido al resto de países hasta convertirse en una característica claramente definida de la gestión de la seguridad ciudadana desde los años 1980 y 1990; un rasgo que se ha acabado imponiendo a las resistencias que ha encontrado en las mismas organizaciones policiales, en las que siempre se ha intentado mantener la autonomía en la toma de decisiones y la integridad institucional de la que tradicionalmente se ha gozado. Con ello, y salvando las lógicas variaciones observables en contextos diferentes, la reflexividad y el autocontrol se han convertido en parte del funcionamiento normal de las organizaciones policiales hasta el punto que, actualmente, la tecnología ya permite una gestión *inteligente* de la delincuencia o de los conflictos de convivencia y el tratamiento de datos georeferenciados se puede traducir, automáticamente, en una determinada composición y orientación de los recursos disponibles¹⁷.

Obviamente, esta racionalización de la actividad de la policía y de las otras agencias del sistema de justicia penal ha pasado por una redefinición de los propios objetivos y de las propias ideas y referencias de éxito y fracaso. En relación a las críticas que señalaban a su ineficacia a la hora de contener la delincuencia y mantener el orden y la tranquilidad en los espacios públicos, los diferentes servicios policiales ha ido admitiendo sus limitaciones.

Poco a poco, el discurso policial y en particular el de los mandos encargados de la gestión ha ido desplazando la responsabilidad por sus resultados a los “clientes” con los que trabaja; y así, por ejemplo, se insiste en que las víctimas deberían estar más en guardia, ser más cuidadosas a la hora de proteger su propiedad y hacer lo necesario para evitar determinadas situaciones de riesgo, reduciendo cuanto puedan las oportunidades que ofrecen a los eventuales agresores.

Es una realidad que las organizaciones policiales buscan ser evaluadas sobre todo en base a objetivos internos, sobre los que, a diferencia de otros, sí que tienen un control efectivo. De esta manera, la eficacia policial deja de ser evaluada fundamentalmente a partir de la reducción de las tasas delincuenciales o de las detenciones practicadas, que también. A lo largo de estos últimos años, las diferentes policías y sus mandos responsables han querido justificar su trabajo y ser evaluados a partir de indicadores como el número de dotaciones en servicio por turno, el número de incidentes atendidos, el tiempo de respuesta a los incidentes graves o el tiempo de espera en las oficinas de denuncia, entre otros. Se trata de medir rendimientos, más que resultados; lo que se hace, más que lo que se consigue.

Aquí en Cataluña, en la década pasada, la policía autonómica ensayó intentos de evaluar la gestión policial teniendo como referencia la experiencia del Departamento de Policía de Nueva York, que consciente de la estrategia antes mencionada, quiso afirmar su capacidad para contener y reducir la delincuencia invitando al público a sesiones de evaluación de los mandos policiales en atención a este criterio¹⁸. Aquí, estas sesiones, que no eran abiertas al público y en las que participaban mandos de diversas comisarías y áreas de la misma organización, ya no se llevan a cabo en la actualidad, entre otras razones por las tensiones internas y el rechazo que generaba entre los mandos evaluados.

En todo caso, hoy, a diferencia de lo que pasaba en los años 1980, y aunque esta postura defensiva respecto de la evaluación de los propios servicios ha tenido cierto éxito en las diferentes policías, el ejercicio de la profesión ha perdido autonomía y poder discrecional en su gestión a medida que el Estado, a través de los gobiernos, le ha impuesto estándares y procedimientos cada vez más precisos y la ha sometido a exámenes e inspecciones continuas y detalladas para asegurarse de que se cumple con los mismos. En cierto modo, en el transcurso de los últimos años, la policía ha ido reduciendo el tono de su sentido institucional y las diferentes funciones policiales han ido ajustándose a una actitud más contenida: en la medida en que prometer “ley y orden” para toda la población ha sido considerado como poco realista, se ha ido imponiendo la promesa de aplicar los procedimientos de manera adecuada, eficaz y

eficiente, tanto en la atención a la ciudadanía y la recogida de denuncias, como en el patrullaje preventivo o la atención a las víctimas.

Es a partir de este momento en que comienza a parecer con nitidez una distinción fundamental en nuestros días a la que me referiré a continuación, en los capítulos siguientes: la que hay entre la persecución y el castigo de las personas que delinquen o infringen las normas que regulan formalmente la convivencia en la ciudad —que continúa siendo una responsabilidad del Estado y, en este sentido, de hecho, se refuerza su imagen de símbolo central del poder estatal— y el control de la delincuencia y la inseguridad, que es considerado cada vez más como una pretensión situada “más allá del Estado”.

Por último, en el marco esta tendencia a la formalización de la gestión de los servicios policiales que se produce en las diversas reformas que se llevan a cabo desde los años 1980 y 1990, hay que hacer mención expresa de la progresiva mercantilización de la seguridad o, más ampliamente, del campo de la justicia penal.

Ya se ha referido el hecho de que la gestión y el trabajo policial han tenido que someterse a evaluaciones de eficacia y eficiencia. Aunque las llamadas políticas de ajuste del gasto público, o de recortes presupuestarios, le han afectado menos que a otros ámbitos de la gestión pública, no ha podido escapar al *ethos* de la gestión empresarial, basado en la economía, la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos disponibles. Desde la década de 1980, con el paso de los años, la insistencia en el control por medio de los cuadros de mando y de los informes presupuestarios, y en la responsabilidad financiera de los mandos directivos, acabaron afectando, además de a la gestión, a la misma misión de la policía; como es lógico, las exigencias que primero afectaron a los jefes policiales tuvieron sus consecuencias en la relación que estos mantenían tanto con su propio personal, que pronto vio reducida su propia autonomía en el desempeño de su trabajo cotidiano, como con el público.

6.2.2 La expansión del negocio privado de la seguridad.

Otra cuestión relacionada con este alineamiento del trabajo policial con dicha ética empresarial —y quizás más discutida públicamente que la anterior— es la reversión de ciertas funciones que habían sido monopolizadas por el Estado a empresas privadas guiadas por el ánimo de lucro que, aunque ajustándose a los requerimientos legales establecidos en cada país, buscan y obtienen beneficios en la inseguridad ciudadana. En un rápido movimiento perfectamente acorde con el avance del neoliberalismo, muchos servicios que tradicionalmente prestaban las agencias del sistema penal, como la gestión de las cárceles, el control de accesos y la vigilancia de las mismas dependencias policiales o judiciales, o la de determinados espacios públicos, han pasado a estar en manos de particulares y empresas privadas.

En nuestros días es bastante evidente el hecho de que la creciente coincidencia —y hasta la confusión— de formas de provisión públicas y privadas de seguridad afecta claramente a la actividad policial, que ha tenido que acabar reconociendo y cooperando con las empresas privadas de seguridad¹⁹.

Sin duda, esta rápida expansión de la industria privada de la seguridad ha tenido notables consecuencias sobre la gestión de la seguridad ciudadana en las sociedades actuales. Para empezar, ha provocado la aparición de nuevas formas de desigualdad en lo que respecta al acceso al recurso de la seguridad. Además, ha hecho posible una expansión de las prácticas policiales —a las públicas se suman las privadas; privadas, pero policiales al fin y al cabo— sobre la cuestión de la regulación social que en muchos sentidos escapa al control del Estado.

Por otro lado, más allá del hecho de que la gestión policial haya ido incorporando técnicas de gestión empresarial en el sentido antes apuntado, hay que destacar el hecho de que en los últimos años la misma actividad policial ha ido cambiando en su relación con la ciudadanía. Si hasta los años 1980 y 1990 la policía entendía y definía su misión y sus cometidos en base a criterios propios que de una manera u otra se relacionaban con el interés general, a partir del momento en que comienza la expansión de la

seguridad privada, la policía empieza a pensar al ciudadano en términos de cliente, una categoría central en los ámbitos comerciales y de la administración de empresas. De esta forma, ha habido una cierta redefinición de las funciones policiales para procurar adecuar la actividad policial a las necesidades y preferencias de diferentes sectores sociales, como los comerciantes, los turistas o determinados tipos de víctimas. En el mismo sentido, la idea de interés general ha sido reformulada, lo que ha hecho necesario la puesta en práctica de toda una serie de técnicas de mercado para conocer la opinión pública sobre los servicios policiales o las preocupaciones de la ciudadanía en materia de seguridad pública²⁰.

Hoy, la “revolución silenciosa” que Clifford Shearing y Philip Stenning advirtieron cuando estudiaron en los años 1980 esta expansión de la industria privada de la seguridad, ya no lo es tanto: ni revolución, ni silenciosa²¹. En estos últimos treinta años, la ciudadanía ha visto cómo su seguridad ha pasado a depender de la provisión de servicios tanto públicos como privados. Si inicialmente la seguridad privada se limitaba a determinados espacios en los que el acceso era restringido a determinadas personas que los usaban en exclusiva, hoy no es así. Con la aparición y el progresivo avance de espacios públicos de titularidad privada, como las grandes superficies comerciales o los parques de atracciones, la división de roles entre la policía pública y las policías privadas empezó a hacerse cada vez menos clara. En estos espacios, la prestación de servicios de seguridad privada está guiada por los intereses de los propietarios, con lo que sobre la matriz de cambio en la naturaleza del espacio se superpone la de un cierto desdibujamiento de las nociones de interés público e interés privado.

Hay otros ejemplos de alineamientos entre los intereses privados y los objetivos públicos que no siempre coinciden plenamente, como en el caso de los residentes y los comerciantes de determinados barrios, o en el de los empresarios de determinados polígonos industriales, que llevan a cabo iniciativas de seguridad que van más allá de los límites de sus propiedades. Así por ejemplo, en el caso de algunos polígonos industriales, a la contratación de servicios de respuesta a la activación de alarmas (guarda y custodia de llaves), se suma cada vez más la de vigilancia de las vías públicas que atraviesan el polígono; en algunos casos, estas vigilancias se ajustan al

ordenamiento jurídico; en otros, se realiza de manera irregular bajo el pretexto de desplazamientos entre unas empresas y otras para la revisión de los sistemas de alarma.

En España, el número de empresas de seguridad privada autorizadas por el Ministerio del Interior en 2010 era de 1.384, a las que hay que sumar las 126 y 29 autorizadas por los gobiernos autónomos catalán y vasco, con competencias en esta materia²².

Se trata de un sector enormemente atomizado, ya que sólo cuatro empresas poseen 5.000 o más asalariados, mientras que casi 800 entidades tienen entre uno y veinte empleados²³.

Entre 2007 y 2010, el número de empresas inscritas en el registro del Ministerio del Interior pasó de 1219 a 1384, y el número de personas empleadas en el sector pasó de 184.828 a 246.003 (cuadro 6.3).

En el año 2000, la facturación total del sector ascendía a 1.857 millones de euros. En 2009, a pesar de la crisis económica que también ha afectado a esta actividad, facturó por valor de 3.531 millones de euros²⁴, es decir un 90'15 por ciento más en tan sólo una década. En este año, sus principales segmentos de demanda fueron las infraestructuras de transporte (17'43 por ciento del volumen total de facturación), con un gran peso del sector aeroportuario; las entidades financieras (15'89 por ciento); las actividades relacionadas con el comercio (15'80 por ciento); y las administraciones públicas (14'48 por ciento).

En la actualidad, la regulación de la seguridad privada en la Unión Europea responde mayoritariamente a un modelo de mercado condicionado²⁵, es decir los estados exigen a las diferentes empresas determinados requisitos para poder desarrollar la actividad, pero no imponen límites respecto del número de servicios que pueden prestar ni sobre las tarifas de los mismos²⁶.

Cuadro 6.3 Empresas y personal de seguridad privada en España.

	2007	2008	2009	2010
Empresas				
Empresas inscritas	1219	1298	1352	1384
Actividades autorizadas	1742	1839	1932	1959
Vigilancia y protección	375	391	407	409
Instalación y mantenimiento	931	997	1059	1074
Despachos de detectives	1051	1008	1049	1099
Personal				
Vigilantes	141563	153883	172041	188018
Escoltas	21473	24431	27839	30961
Vigilantes de explosivos	12368	14128	16394	18311
Directores de seguridad	4938	5686	6407	7282
Detectives	2192	2280	2350	2451
Total	184828	202906	227707	246003

Fuente: Ministerio del Interior, *Anuario 2010*.

Sin embargo, dentro de este modelo hay diferencias entre unos países y otros²⁷. Hay un entorno de regulación mínima que, no obstante, tiende a alejarse cada vez más de los esquemas de libre mercado por medio de la regulación estatal; sería en caso de países como Gran Bretaña, Irlanda o Alemania, en los que la seguridad privada se concibe prácticamente como una actividad económica más y su actividad se define legalmente como servicios de personal, como servicios de vigilancia de personas y bienes o como servicios de investigación privada. Por otro lado, hay un segundo submodelo de regulación máxima, que se expresa en países como España, Bélgica u Holanda. En ellos, la legislación en materia de seguridad privada es la más restrictiva en cuanto a controles sobre las condiciones en las que se prestan los servicios o sobre las extralimitaciones en el ejercicio de funciones que puedan vulnerar los derechos de la ciudadanía; en este caso, las empresas de seguridad privada ofrecen, además de los servicios de vigilancia y protección, los de análisis de riesgos y planificación de la seguridad, o los de instalación y mantenimiento de sistemas de seguridad (alarmas y videovigilancia). En tercer lugar, en un tercer grupo de países, como Dinamarca o

Finlandia, se da una definición amplia del campo de la seguridad privada al tiempo que se imponen controles estrictos para el ejercicio de las actividades, entre las que se incluyen la asistencia sanitaria urgente (ambulancias), la regulación del tráfico, la asistencia en carretera a vehículos averiados o la extinción de incendios. En este caso, la seguridad privada tiene pocas restricciones para actuar en espacios públicos y puede asumir funciones tradicionalmente desempeñadas por la policía.

En España, la legislación sobre seguridad privada se basa en la idea de que las competencias sobre la seguridad ciudadana son, en exclusiva, del Estado. Desde este punto de vista, la Ley 23/1992, de 30 de julio, de seguridad privada, y el Reglamento que la desarrolla, el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, establecen claramente que la seguridad privada tiene un carácter complementario y siempre subordinado a la seguridad pública, entendida como la derivada de la prestación de servicios por parte de las diferentes policías públicas. Obviamente, ello se traduce en un alto grado de control policial-penal sobre las sociedades, las actividades y el personal. Existe una lista larga de actividades definidas como “seguridad privada”: vigilancia y protección de bienes y personas; investigación privada; transporte y depósito de valores y moneda; instalación y mantenimiento de sistemas de seguridad, así como centrales de recepción de alarmas; y planificación y asesoramiento.

Como se deduce de los datos antes expuestos sobre la expansión de la seguridad privada en España, el Estado es un cliente directo muy importante de este sector. Además, por otro lado, la legislación ha acotado perfectamente numerosos espacios “blindados” que han favorecido dicha expansión, sectores económicos como el de las entidades bancarias, las joyerías o las gasolineras, que deben contratar seguridad privada si desean ejercer sus actividades. Aún así, a pesar de la coincidencia de intereses entre el sector privado de la seguridad y la policía, el primero no deja de quejarse de la excesiva rigidez del modelo regulatorio español. Por otro lado, dicha coincidencia de intereses no se traduce en un funcionamiento armónico y coordinado de la provisión de servicios de seguridad públicos y privados; a pesar del control administrativo que la policía ejerce sobre el sector privado de la seguridad, lo que debería dar lugar a un grado de confianza suficiente en los servicios que éste desempeña, la realidad es muy otra. En general, los casos de colaboración son pocos y circunscritos a la ejecución de operativos policiales

concretos²⁸; los contactos entre ambos sectores se limitan al ámbito de las inspecciones policiales a las que se someten los servicios privados de seguridad y, eventualmente, al de la coincidencia de patrullas policiales con servicios de guarda y custodia de llaves en los casos de activación de alarmas.

Los recelos son mutuos. Los propietarios y directivos de las empresas de seguridad privada no dejan de ver cierta prepotencia en el sector público de la seguridad, tanto en la Administración como en los policías, mientras que éstos ven al sector no sólo como un ámbito subordinado, también como oportunista, orientado únicamente hacia el beneficio y poco profesionalizado, poco formado y poco adecuado a las exigencias que comporta la complejidad de la función que deben desempeñar y las expectativas de la ciudadanía en materia de seguridad.

Aún así, no hay dudas de que en las sociedades occidentales contemporáneas, la mercantilización de la seguridad y su corolario, el formidable desarrollo de industria de la seguridad privada, es un hecho incontestable de consecuencias ciertamente trascendentales.

Necesariamente, la privatización de la seguridad pública debe verse como una manifestación más de la creciente tendencia a la privatización de lo público registrada en todas las democracias occidentales en los últimos cuarenta años como consecuencia de traspasos de responsabilidades públicas a empresas y particulares; traspasos impulsados por lo que el historiador Tony Judt ha denominado un “culto a la privatización”, que sería responsable, junto a otros factores, de la degradación de dichas democracias²⁹.

El ahorro de dinero en unos años marcados por las restricciones presupuestarias ha sido uno de los argumentos más esgrimidos para quienes han demandado y quienes han decidido promover la privatización de los servicios públicos. En este sentido, la privatización se ha presentado como un ejercicio de pragmatismo en busca de más eficiencia económica: cuando las empresas públicas o los servicios públicos son caros e ineficaces, el Estado debe desprenderse de ellos porque la venta genera ingresos y las empresas que los adquieren los hacen más eficientes en la lógica búsqueda de

beneficios; de esta manera, todas las partes saldrían beneficiadas: el servicio mejora, el Estado se desprende de responsabilidades gravosas, al tiempo que aumenta sus ingresos, y los inversores privados obtienen beneficios.

Sin embargo, la realidad demuestra que tal aumento de la eficiencia es más que discutible, cuando no inexistente. Generalmente, cuando los gobiernos han creído que un servicio público debía ser privatizado ha sido porque generaba pérdidas, es decir porque el coste de proporcionarlo y mantenerlo es mayor que los ingresos que genera. Sin embargo, este detalle es, precisamente, el motivo por el que dichos bienes públicos carecen de atractivo para los intereses privados, a no ser, claro está, que se ofrezcan a precios bajos. Lógicamente, en los casos en los que el Estado vende barato, la ciudadanía pierde, y difícilmente esta evidencia puede interpretarse como una gestión eficiente de los recursos públicos.

Pero hay otro argumento, quizás de más peso, contra la privatización. Asumiendo que algunos o muchos de los bienes y servicios de los que el Estado se haya desprendido o pueda desprenderse hayan sido mal gestionados, lo que parece claro es que dichos bienes o servicios no pueden dejarse por completo al páiro del mercado y de sus incertidumbres, porque son, de hecho, actividades que deben ser reguladas; de ahí que en su momento, a lo largo del siglo XIX, acabaron en manos públicas. El transporte público, la enseñanza, el servicio postal o la policía son servicios públicos en los que el ánimo de lucro no tiene efectos beneficiosos, por eso la construcción del Estado contemporáneo supuso, entre otras cosas, que pasaran a depender del control público. En este sentido, esta tendencia a la privatización de los servicios públicos es una vuelta a prácticas propias del siglo XVIII, como la que consistía en la venta de derechos de recaudación, por la que los gobiernos cedían estos derechos, porque no podían llevar a cabo dicha recaudación y los ofrecían a privados en una puja abierta. La mejor oferta se hacía con el servicio y, a cambio, el recaudador privado podía recaudar lo que le pareciese, quedándose. El gobierno asumía ingresar menos a cambio de un anticipo en efectivo³⁰.

Así pues, aunque no esté claro que este menoscabo de las responsabilidades y las competencias del Estado sirva para aumentar su eficiencia, de lo que no hay duda es de

que supone una renuncia de uno de sus atributos fundamentales y un debilitamiento de su posición pública.

“Diversificación de proveedores” u “optimización de la provisión del bienestar” son eufemismos que sirven para designar esta inversión del proceso secular por el cual el Estado se fue haciendo cargo de aspectos de la vida cotidiana que las personas no podían asumir individualmente. Creo que dicho proceso, en el que debe también situarse el de la privatización de la seguridad pública, ha tenido un impacto global negativo sobre el bienestar. Aunque sólo fueran ineficientes por la naturaleza restrictiva de las regulaciones y los recursos con que cuentan, al menos los servicios públicos eran considerados una responsabilidad pública que alcanzaba al conjunto de la población. Hoy, la penetración de las mentalidades empresariales, a las que he hecho referencia en apartados anteriores, y los negocios privados en la provisión de servicios públicos han acabado con eso porque un servicio público prestado por una empresa privada no aparece como un bien colectivo al que puedan acceder todas las personas. En tales circunstancias, la ciudadanía, que necesita servicios públicos instituidos por las administraciones, ya no acude de manera instintiva a las administraciones públicas.

Como ocurre en otros muchos casos, cuando tiene determinadas necesidades relacionadas, pongamos por caso, con la seguridad ciudadana, con frecuencia se encuentra con que aquello que necesita lo “suministra” una empresa privada. De esta manera, la densa trama de relaciones sociales que se sustentaba en el uso de los bienes públicos tiende a reducirse, con lo que da la impresión de que la única vinculación que hay entre el Estado y la ciudadanía va siendo, cada vez más, la que tiene que ver con la autoridad.

Como señala Judt, aunque los partidarios del mercado libre lo vean avanzar sin más pausa que la que puedan imponer momentos de profunda crisis económica como los actuales, no deberían pasar por alto que este culto a privatización en ámbitos tan críticos como el de la seguridad y esta renuncia del Estado a responsabilidades y competencias que son la esencia de su propia existencia sintoniza bastante con los proyectos políticos totalitarios que hemos conocido a lo largo del siglo XX, como el nazi en Europa, el de una sociedad débilmente estructurada en la que los individuos y los grupos sociales

tienen cada vez menos cosas en común y que, por lo tanto, se entregan a un Estado del cual dependen para todo³¹. Efectivamente, creo que el desmantelamiento de los servicios públicos a favor de los intereses privados supone una apuesta por el desdibujamiento de un proyecto social común al que se llega por el hecho de no saber qué nos une con nuestros semejantes, qué tenemos en común con ellos. En este sentido, el avance de la mercantilización de la seguridad pública, su constitución en una mercancía objeto de negocio y fuente de beneficios privados, no deja de ser una manifestación más de este proceso que, en definitiva, no conduce sino a una democracia más precaria.

La pérdida de la “comunidad abierta” y las creaciones de comunidades cerradas.

A lo largo de todo el siglo XX, las experiencias compartidas por los diferentes grupos sociales urbanos en el marco de las diferentes políticas públicas, expresadas en el fondo por los diferentes servicios públicos, han contribuido a conformar y reforzar el sentido de ciudadanía. Si hasta finales del siglo XIX el gobierno no dejaba de ser el aparato mediante el cual la clase que lo había heredado ejercía el poder, después, la formación del Estado se ha llevado a cabo a través de la asunción de multitud de responsabilidades, funciones y tareas que hasta entonces habían estado en manos de los particulares o de las instituciones privadas.

De esta manera, los órganos privados de seguridad fueron siendo sustituidos —y disueltos por la fuerza cuando fue preciso— por las policías municipales y estatales que aparecieron a mediados del siglo XIX, que, en el sentido apuntado en la primera parte de esta Tesis, representaron la intención del Estado contemporáneo de ordenar y regular la dinámica social por medio del monopolio de la autoridad y la violencia.

Siglo y medio más tarde, aquel proyecto parece puesto en cuestión o redirigido por este crecimiento inusitado de la industria de la seguridad privada, cuyo negocio no consiste sino en la protección de las comunidades cerradas, entendidas éstas tanto en un sentido social como espacial. En el primer caso, me refiero a determinados sectores sociales con la capacidad económica suficiente para *comprar* seguridad; en el segundo, hago

referencia a enclaves residenciales de acceso restringido que han pasado a ser un rasgo cada vez más frecuente de las geografías de los entornos urbanos metropolitanos y que expresan a la perfección tanto los fenómenos de la privatización del espacio público y de la seguridad como los de la segregación y la fragmentación urbanas³².

Exclusivas en sus orígenes, estos desarrollos residenciales –barrios cerrados, *countries*, condominios, *gated communities*— se han convertido en nuestros días en un objeto de consumo que ya no es exclusivo de las clases más ricas y acomodadas, sino que han atraído a grupos sociales bien diversos que han decidido fijar su residencia en ellos *huyendo* de las ciudades tanto europeas como americanas³³.

Antes de la aparición del Estado moderno, estas comunidades eran habituales. Muchas veces, constituían un espacio privado separado con límites señalizados y protegidos. Con el desarrollo de las ciudades modernas y los estados-nación, esos enclaves acabaron integrándose en el entorno urbano y sus habitantes, que fueron confiando en la protección y la seguridad que ofrecían las autoridades públicas, se fueron desprendiendo de sus servicios privados de seguridad.

En la segunda mitad del siglo pasado, este tipo de enclaves empezaron a proliferar como unidades topológicas de la ciudad-red, como “lo urbano sin ciudad”: islas conectadas por las redes físicas –de carreteras, para el transporte privado— y tecnológicas, cuya malla se superpone a la ciudad tradicional para constituir una realidad paralela y falsamente autónoma respecto de la ciudad tradicional³⁴. Hoy podemos encontrarlos, de una forma u otra, en todos los países³⁵, como expresión de claros deseos de distinción y distanciamiento de quienes quieren separarse de la sociedad pero también como reconocimiento formal de la incapacidad y de la renuncia del Estado a imponer su autoridad a través de sus diferentes administraciones a lo largo y ancho de todo su territorio y en todos sus espacios públicos.

La generalización de este tipo de desarrollos residenciales de carácter cerrado como respuesta a la inseguridad social y económica está en sintonía con las iniciativas inspiradas por el pensamiento neoliberal, que continua sosteniendo que el mercado puede resolver de forma eficiente la provisión y el mantenimiento de los equipamientos

y los servicios necesarios para garantizar su buen funcionamiento a través de su privatización. Son, por otro lado, la manifestación física de algunos de los rasgos centrales de la sociedad postindustrial —como la fragmentación social, el individualismo o el comunitarismo—, y la expresión si se quiere más perfecta de la penetración de las ideologías securitarias promovidas por diversos actores, tanto públicos (el Estado y sus administraciones), como privados (empresas de seguridad, promotoras inmobiliarias). Las comunidades cerradas serían la defensa ante las inseguridades e incertidumbres que genera la sociedad postmoderna, de las que hay que decir, otra vez, que no todas se relacionan directamente con la delincuencia.

Primero, como sostiene la geógrafa Carmen Bellet, serían la respuesta de ciertos sectores sociales a los temores asociados a dichas inseguridades; una respuesta que consiste en retraerse del conjunto de la sociedad en enclaves reducidos, más fáciles de controlar, en los que sí es posible asegurar todos los accesos, sí es posible establecer exactamente qué usos corresponden a cada espacio del interior y garantizar que nadie haga un uso inadecuado del espacio común, y sí es posible definir las características del gobierno de la comunidad, lo que incluye la imposición de normas y prohibiciones que serían impensables en el espacio público³⁶. De hecho, el “factor seguridad” —diseños urbanísticos y arquitectónicos *seguros*; *servicios* de seguridad, con guardias y patrullas; tecnologías de seguridad, con cámaras, sensores y alarmas— es el reclamo central que la publicidad de estos barrios cerrados hace servir en sus promociones, un bien de consumo incorporado al uso residencial no accesible al conjunto de la población.

Por otro lado, los *resorts* residenciales, las comunidades tipo club o las ciudades y espacios que crea el llamado Nuevo Urbanismo (*New Urbanism*) en Estados Unidos, también serían una forma de escapismo, una manera de escapar del contexto social que genera inseguridad y miedo creando mundos paralelos que recrean fantasías utópicas, personales o colectivas, que son negaciones de una realidad social de la que se huye y de sus problemas³⁷.

Por más que se presenten como una elección individual en favor de la autonomía y como respuesta al deterioro urbano, este tipo de comunidades han sido criticadas desde muchos puntos de vista, entre los que destacan su contribución a dicho deterioro; su

reconocido carácter “parasitario”³⁸, pues siempre se aprovechan de bienes públicos, ya sean infraestructuras o servicios financiados por las administraciones públicas; y su aportación a la fragmentación y a la exclusión social.

En primer lugar, contribuyen al deterioro urbano en la medida que son el resultado de una estrategia bien definida para desentenderse de los problemas que motivan la degradación de los espacios de la ciudad y de las condiciones de vida de sus habitantes.

En segundo término, es bien sabido que las empresas de seguridad privada que operan dentro de estos enclaves no son competentes para hacerse cargo de incidentes graves que puedan producirse en su interior, incidentes con relevancia penal, y, en estos casos, siempre tienen que acabar reclamando la intervención de los servicios públicos de seguridad. Además, el espacio que poseen los “ciudadanos (en)cerrados” fue en su día planificado, construido y mantenido con cargo a los presupuestos públicos, por lo que dichos propietarios no dejan de beneficiarse de las contribuciones que en su día hicieran, vía impuestos, *los otros*, es decir aquellos de los que ahora quieren separarse y protegerse. Así mismo, la sostenibilidad de dichas comunidades cerradas no es viable sin sus relaciones con el exterior, por lo que deben gozar, y gozan, de vías públicas para sus desplazamientos y de servicios como los policiales, bienes públicos a los que acceden en igualdad de derechos que la ciudadanía menos favorecida, que garantizan que siempre podrán hacerlo con seguridad.

Finalmente, estas comunidades, como manifestaciones extremas del culto a la privatización que son, fragmentan y dividen el espacio público, con lo que ello conlleva para la libertad de los que no viven en ellas. Desde luego, la tendencia al aislamiento social y a reducir la relación social respecto de las personas parecidas a uno mismo no sólo se da entre las personas que viven en este tipo de comunidades³⁹, aunque en ellas puede llegar a tener, como denuncia Eduardo Galeano en el caso de los niños y los jóvenes que las habitan, consecuencias dramáticas:

“Los niños ricos viajan, como el dinero, en autos blindados. No conocen, más que de vista, su ciudad. Descubren el subterráneo en París o en Nueva York, pero jamás lo usan en San Pablo o en la capital de México. Ellos no viven en la ciudad donde viven. Tienen prohibido ese vasto infierno que acecha su minúsculo cielo privado. Más allá de las fronteras, se extiende una región

del terror donde la gente es mucha, fea, sucia y envidiosa. (...) En las ciudades más diversas, y en los más distantes lugares del mundo, los hijos del privilegio se parecen entre sí, en sus costumbres y en sus tendencias, como entre sí se parecen los *shopping-centers* y los aeropuertos, que están fuera del tiempo y del espacio. Educados en la realidad virtual, se deseducan en la ignorancia de la realidad real, que sólo existe para ser temida o para ser comprada”⁴⁰.

Sin embargo, de alguna manera, su proliferación ha contribuido decisivamente a fragmentar y a reducir la experiencia de todos, y en este sentido son responsables, junto a otros factores, de la degradación del espacio público. Las iniciativas privadas de aislamiento físico y social, con la permisividad o la complicidad de las autoridades políticas del Estado que han supervisado su realización abandonando el proyecto integrador de quienes le precedieron en la creación y el desarrollo del Estado del bienestar, no hacen sino exacerbar las circunstancias que precisamente motivaron tal aislamiento. En cualquier caso, su sola existencia contribuye a la devaluación simbólica de los servicios, los recursos y los espacios públicos ante el conjunto de la ciudadanía, con lo que ayudan a que se olvide que “los intereses y las necesidades comunes deben predominar sobre las preferencias particulares y el beneficio individual. Y una vez dejamos de valorar más lo público que lo privado, seguramente estamos abocados a no entender por qué hemos de valorar más ley (el bien público por excelencia) que la fuerza”⁴¹.

6.2.3 La redefinición de las responsabilidades en materia de seguridad pública. La estrategia comunitaria.

Esta cuestión de la progresiva cesión de espacios de responsabilidad por parte del Estado en lo referente a la gestión de la seguridad pública y el enorme desarrollo reciente de la industria privada de la seguridad debe ponerse en relación con otra más general, quizás la más relevante a la hora de entender el actual panorama de la seguridad ciudadana y las reformas policiales de los últimos veinticinco años: la que tiene que ver con el desplazamiento de las responsabilidades hacia la comunidad.

Al tiempo que las autoridades políticas y administrativas de las diferentes instituciones del sistema penal constataban que la policía, la justicia y la prisión manifestaban serias limitaciones para dar respuesta a los problemas de inseguridad y que su trabajo se veía abiertamente cuestionado en la misión de mantener el orden y asegurar una convivencia pacífica en ciudades y sociedades cada vez más complejas, se produce un cierto “redescubrimiento” y una reivindicación de los mecanismos de control social que siempre han funcionado al margen de las instituciones públicas y de sus políticas.

Las reformas administrativas más innovadoras y relevantes que la profesión policial ha conocido en estas últimas décadas en todas de las democracias occidentales, los desarrollos de las cuales conducen hasta la situación actual en el ejercicio profesional, se dirigen tanto a mejorar las capacidades de las organizaciones policiales para contener la delincuencia y gestionar los problemas de convivencia –si no resolviéndolos, sí manteniendo su intensidad en niveles que permitan que aquella no acabe manifestándose violentamente—, como a movilizar en su favor aquellos mecanismos no estatales de control social.

La comunidad como elemento central de las políticas de seguridad pública.

A partir de los años 1960, las críticas surgidas en los ambientes académicos y administrativos respecto de instituciones como la cárcel y del estigma que comportaba el ingreso en ellas, sirvieron para que las instituciones del sistema penal empezaran a pensar que el desarrollo de sus respectivas funciones podía beneficiarse de las relaciones comunitarias, a las cuales se les suponían ciertas potencialidades de contención y propiedades reparadoras.

Dadas las limitaciones del sistema de justicia penal, estas posibilidades se constituyeron en una oportunidad y la comunidad pasó a ser concebida, desde entonces y hasta nuestros días, como la principal solución a los problemas relacionados con la delincuencia y la inseguridad.

El concepto de comunidad remite directamente a la distinción que la sociología clásica, por medio de Ferdinand Tönnies, estableció entre la vida real y orgánica (*Gemeinschaft*) y la sociedad propiamente dicha (*Gesellschaft*), una representación virtual y mecánica de la primera. La comunidad, establecida a partir de las voluntades y sensibilidades parecidas en todos sus miembros gracias al hecho de compartir orígenes y destinos, se opondría a la sociedad, fundada sobre la estricta individualidad de los intereses, que evoca la concepción hobbesiana de los conflictos egoístas.

Las reformas institucionales más innovadoras y relevantes —prevención comunitaria, policía comunitaria, justicia comunitaria— fueron señalando la comunidad como el ámbito más adecuado para resituar las funciones relacionadas con el control de la delincuencia y las incivildades. De alguna manera, como se explicará a continuación, muchas de estas reformas sintonizan con cierto “interés intelectual” que siempre ha suscitado la idea de comunidad a propósito del cual Robert Sampson ha estudiado hasta qué punto la comunidad es efectiva para garantizar la seguridad ciudadana⁴². Sobre dicho interés, Sampson señala que, por ejemplo, la fundación de la sociología puede interpretarse como un intento de explicar las convulsiones sociales de finales del siglo XIX, que, desde ciertas perspectivas, habrían devaluado el capital social de las comunidades locales. Así mismo, apunta que a mediados del siglo XX, en 1953, Robert Nisbet se refirió a una “ideología del lamento”, basada en el convencimiento más o menos extendido de que la sociedad moderna debía volver a la comunidad después de haber perdido sus esencias por el camino. Por último, Sampson también sugiere que los lamentos de Robert Putnam (2000) por la pérdida de la comunidad y el declive de la sociedad cívica en los inicios del siglo XXI serían otra muestra de dicho interés⁴³.

Volviendo a los años 1960, es en esta década, cuando aparece, en Estados Unidos, la llamada policía comunitaria (*community policing*). En gran medida, se trató de una respuesta al progresivo alejamiento de la policía respecto del público y, más concretamente, de los sectores más desfavorecidos; un alejamiento derivado de la adopción de un estilo netamente reactivo ya comentado, basado en la respuesta más o menos rápida de los requerimientos recibidos por teléfono por medio de unidades motorizadas.

En ella, la idea de comunidad se inscribía en el modelo de pequeñas ciudades norteamericanas, configurado a partir de unas formas de organización social muy concretas, caracterizadas por un alto grado de consenso normativo, por la clara definición de los diferentes estatus sociales y por la sobrevalorización de las instituciones más clásicas como la familia⁴⁴. Se trataba, claramente, de un modelo más cercano a las formas de sociabilidad rural que a las urbanas, de las que emergen las imágenes de la “ciudad insegura”.

Sin duda, en nuestros días, esta idea remite a “un tiempo pasado, en el que las comunidades eran más unitarias, la policía estaba más legitimada, el delito y el desorden estaban mejor gestionados y el control social se llevaba a cabo en un conjunto [social] más estrecho, más coherente”⁴⁵. En este sentido, la esencia de las reformas policiales más recientes, por todo lo que tienen de vuelta a la comunidad, no dejan de expresar cierta nostalgia de aquella idea fijada en tiempos pasados, articulada a partir de dos mitos como son el de una “edad de oro” y el de la unidad, sobre los cuales hay que hacer algunas observaciones.

Sobre el primero, que hace referencia a una visión idealizada de la sociedad, hay que decir que en la medida que remite a una organización social absolutamente armónica, establecida a partir de relaciones perfectamente ordenadas, previsibles y pacíficas, se aleja bastante de las sociedades occidentales actuales como la española, caracterizada, entre otras cosas, por la intensificación de los procesos de exclusión social que erosionan de manera generalizada las formas tradicionales de cohesión, por la disolución de las solidaridades interpersonales y por el avance del individualismo, y por cierto clima de amoralidad que echa en falta la comunidad ordenada a partir del respeto de las reglas de convivencia que estarían en la base del bienestar.

Tal añoranza por un mundo pasado, más armónico y seguro, que ahora se ve erosionado por la permisividad que arrancó en los años 1960 y por el avance del individualismo, está implícita en algunas teorías que dirigieron desde sus inicios los desarrollos de esta policía comunitaria.

Entre ellas destaca la conocida “teoría” de las ventanas rotas⁴⁶, de James Q. Wilson, un catedrático de Ciencias Políticas, y George L. Kelling, un criminólogo especializado en la policía. La publicaron en 1982, en forma de artículo para una revista de divulgación, *The Atlantic Monthly*, bajo el título “Ventanas rotas: la policía y la seguridad vecinal”⁴⁷. Seguramente, como afirma el jurista Iñigo Ortiz de Urbina, su enorme éxito se debió a que sus ideas básicas eran pocas y muy sencillas⁴⁸. A saber: que el miedo al delito, y no sólo el delito, reducen la calidad de vida y el bienestar; que la percepción de desorden alimenta el miedo al delito; que el miedo al delito menoscaba las posibilidades de control social informal, lo que vez favorece el aumento de la delincuencia; y que la policía puede ayudar a reconstituir el control social informal, de lo que cabe inferir –añado— que la policía, de este modo, puede prevenir la delincuencia.

Dicho de otra manera, esta tesis vendría a sostener que la ineficacia en la gestión de las cuestiones de seguridad se debe al hecho de que las sinergias entre el desorden y la delincuencia han sido paradójicamente negligidas por la policía, que se ha concentrado casi por completo en las infracciones penales, a pesar de que ambos fenómenos se relacionarían estrechamente, siendo, cada uno de ellos, la causa del otro: la no reparación de un vidrio roto en una ventana provocaría la degradación del entorno por la multiplicación de hechos similares como consecuencia de la sensación de abandono y de falta de reacción por parte de la comunidad y de la Administración⁴⁹.

“En el nivel comunitario el desorden y el delito habitualmente están inextricablemente unidos en una especie de secuencia progresiva. Los psicólogos sociales y los agentes de policía suelen estar de acuerdo en que si en un edificio se rompe una ventana y se deja sin reparar pronto se romperán las demás. Esto ocurre tanto en barrios buenos como en barrios malos. La rotura de cristales a gran escala ni tiene porqué deberse a que en unas zonas vivan sujetos más decididos a romperlas mientras que las otras están habitadas por amantes de las ventanas; lo que ocurre es más bien que una ventana sin reparar es una señal de que a nadie le importa y romper unas cuantas más no tendrá costes (divertido siempre lo ha sido)”⁵⁰.

Sin que sea necesario que esta degradación coincida con la comisión de actos delictivos o con el aumento de ellos, crea una sensación en este sentido. Como consecuencia de ello, los vecinos empezarían a manifestar inseguridad, miedo y desmoralización; se abstendrían de llevar una vida social activa y tenderían a quedarse en sus casas, a evitar los espacios públicos en vez de salir a la calle y mantener una vida social activa. El

resultado final sería un decaimiento de la comunidad en el deterioro⁵¹ y la aparición de una “invasión criminal”, esto es delictiva⁵².

Desde esta perspectiva, el orden estaría representado por la ausencia de indicios físicos y sociales de incivildades, tales como el mobiliario urbano roto, la basura en las calles, o la presencia de personas ebrias durmiendo en los bancos de los parques. Todos estos ejemplos, entre otros, serían signos de que la comunidad no se preocupa demasiado de que se cumplan las principales normas de conducta.

Desde luego, el relato de Wilson y Kelling se sostiene sobre una potente base de sentido común, pues todo el mundo sabe que si los problemas leves no se solucionan a tiempo, pueden acabar dando lugar a problemas graves. En sus propias palabras,

“La conexión es similar al proceso mediante el cual una ventana rota se convierte en muchas. El ciudadano que tiene miedo del borracho maloliente, del adolescente alborotador o del mendigo molesto no sólo expresa su repugnancia por la conducta inapropiada, sino que al tiempo articula un pedacito de sabiduría popular que resulta ser una generalización correcta; a saber: que el crimen callejero más grave aparece en zonas en las que no se hace nada frente a la conducta que altera el orden público. El mendigo sin controlar es, de hecho, la primera ventana rota”⁵³.

Para estos problemas, el remedio que Wilson y Kelling proponían era la policía, pero no el sentido que algunos, más tarde, han querido darle. Ellos proponían como solución el patrullaje a pie por los diferentes espacios urbanos, prestando especial atención a los signos de desorden antes referidos. Sin embargo, algunas autoridades públicas, incluidas las policiales, han entendido que la propuesta de estos autores consistía en la intensificación de la actividad policial contra la delincuencia, cuando más bien es al contrario.

Así por ejemplo, hay quien ha entendido que, según esta tesis, la actividad policial debería responder a una exigencia de “tolerancia cero” con la delincuencia, incluso con sus formas más leves, justo lo que parece que recientemente ha propuesto Joan Delort, gerente de seguridad del Ayuntamiento de Barcelona, quien a finales de noviembre de 2011 reunió a la cúpula de mando de la Guardia Urbana de la ciudad para trabajar sobre el nuevo enfoque que debía guiar su actividad policial. Delort lo hizo sobre la base de

un texto de la *Harvard Business School* escrito por James L. Heskett, profesor de dicha institución, que analiza la táctica que siguió William Bratton, el comisario superior de la Policía de Nueva York a quien el alcalde Rudolph Giuliani encargó la tarea de reducir la delincuencia en la Gran Manzana de los años 1990⁵⁴. Algún asistente de la jornada de trabajo expresó posteriormente el mensaje recibido: “Quedó claro que la prioridad de la Urbana ha cambiado: si antes era el civismo, ahora es la seguridad ciudadana”⁵⁵.

En realidad, por lo que se desprende de las tesis de James Q. Wilson y George L. Kelling, éstos pensaban la actividad policial más eficaz en otros términos. Como observa Ortiz de Urbina, estos autores habían criticado que la actividad policial se hubiese apartado del modelo tradicional de “mantenimiento del orden” en favor de otro más reactivo, centrado en la delincuencia y orientado a su prevención. No es que criticasen que la policía trabajase para prevenir el delito, sino que, al hacerlo, dejase de tener en cuenta el mantenimiento del orden en los espacios públicos, porque ello tiene, precisamente, consecuencias negativas en términos de prevención de la delincuencia.

De hecho, si la tesis de las ventanas rotas ha resultado tan exitosa se debe, además de que reivindica la idea de comunidad antes señalada, al papel que concede a la policía, pues uno de los motivos por los que la institución ha perdido legitimidad a lo largo del siglo XX ha sido, precisamente, que haya abandonado su interés por mantenimiento del orden para centrarse sobre todo en la delincuencia y por establecer las claves de su eficacia, de su éxito, en función de sus resultados respecto de la evolución de los indicadores delincuenciales. Como se sabe, la actividad policial tiene una incidencia bastante limitada sobre los múltiples factores que explican la delincuencia; es decir, puede hacer poco para contener o impedir el incremento de la delincuencia y el miedo asociado a ella. Desde esta perspectiva, la teoría de las ventanas rotas ofrece a la policía un papel ciertamente rentable, que la aleja del descrédito de la actividad policial tradicional, de respuesta a las llamadas y de investigación de los hechos ocurridos⁵⁶; un papel distinto al de la lucha reactiva directa contra la delincuencia, aunque coincidente en su finalidad, pues lo que pretende es hacer posible que la comunidad recupere o reinstaure sus capacidades de control social en su entorno, algo que, como se ha dicho, redundaría en la prevención del delito. Resulta más que evidente que este campo de la proactividad, en el que se han inscrito iniciativas como la de la policía de proximidad,

en todas sus variantes, vino a ofrecer “nuevas oportunidades a una institución cuya legitimidad se veía seriamente comprometida”⁵⁷.

Volviendo a la “nostalgia de la comunidad” y a los mitos en los que se apoya, hay que referir, ahora, en segundo término, el mito de la unidad, que evoca la imagen del grupo fusional, de la comunidad absoluta, libre de cualquier división interna. Lógicamente, esta aspiración está estrechamente relacionada con la de la seguridad y el mito informaría dos rasgos fundamentales de la actividad policial orientada a la comunidad: el reconocimiento del sentido común y la movilización colectiva. Si la seguridad es una aspiración colectiva, la necesidad de actuar frente a la inseguridad no puede llevarse a cabo si no es a partir de un consenso generalizado y de una adecuación de las acciones individuales y colectivas. Sin embargo, las representaciones inspiradas por este mito concuerdan verdaderamente poco con la realidad social de nuestros días, con estructuras sociales cada vez más complejas, segmentadas y dualizadas, en las que el trabajo policial consiste, sobre todo, en el intento de armonizar intereses rara vez convergentes y en las que difícilmente obtiene resultados si no es en zonas caracterizadas por unos mínimos niveles de cohesión social.

Sea como fuere, desde aquellos años 1960 este “estilo” policial ha dado lugar a toda una retórica tanto en el discurso como en las prácticas de políticos y profesionales dedicados a la seguridad pública, aún cuando en muchas ocasiones las realizaciones concretas de dicha orientación a la comunidad no fuesen muy diferentes de las tradicionales. De esta manera, mediante la recuperación de las patrullas a pie, la creación de unidades policiales dedicadas exclusivamente a las relaciones con la ciudadanía y con algunos de sus colectivos (escuelas, comunidades de propietarios asociaciones de víctimas, de vecinos, de comerciantes, de empresarios, entre otras), el establecimiento de mecanismos de consulta sobre la propia actividad policial y de ciertas obligaciones de rendir cuentas públicamente, la policía ha ido superando las antiguas imágenes que frecuentemente la vinculaban con la idea de una fuerza externa de ocupación y ha intentado ganarse la cooperación del público.

Desde entonces y hasta la actualidad, dicha retórica se ha hecho prácticamente ineludible y, en relación con ella, se sitúan los desarrollos más significativos de la

actividad policial contemporánea, centrados en el esfuerzo cada vez mayor de involucrar a actores no estatales, no vinculados a la Administración, para sumar sus prácticas informales de control social a la actividad formal de la policía, en una estrategia explícita de las políticas de seguridad pública de estos años en todas las democracias occidentales.

El desplazamiento de responsabilidades sobre la seguridad hacia la comunidad.

Esta extensión de la actividad policial que se vincula con las prácticas de actores privados no puede ser descrito sino como una estrategia de responsabilización bien diferente de la que habitualmente había seguido el Estado a la hora de enfrentar las amenazas y los riesgos asociados con la delincuencia y los desórdenes urbanos. En relación con esta estrategia, que supone una acción indirecta del Estado en la que la policía promovería la participación del público en la política de seguridad ciudadana, hay expresiones como “alianza publico-privada” o “partenariado para la seguridad” o “coproducción de la seguridad”.

Cuando al jefe de la Comisaría General Territorial de la Policía de la Generalitat (Mossos d'Esquadra), el comisario Joan Miquel Capell, se le pregunta por el balance de la aplicación del Plan “Grèvol” 2010-2011, un plan policial estacional que se activa en fechas navideñas y que tiene por objetivos fundamentales la disminución de los delitos, de la victimización, y el aumento de la percepción de seguridad en los ámbitos de la actividad comercial, del ocio nocturno y de la seguridad vial, afirma lo siguiente:

“Un dels èxits del pla és que ha permès que els comerciants se sentin coresponsables en la prevenció de la inseguretat (...) Els mossos tenim la possibilitat de prevenir conductes o actes en la via pública, però és molt difícil aquesta prevenció en els espais privats. En l'interior d'hotels, comerços, escoles i teatres, allà on la policia no pot ser-hi, la responsabilitat recau també en els propietaris i els treballadors. I amb el Grèvol hem aconseguit entrar en l'àrea privada d'aquests establiments. Els comerciants reben el consells que donem els policies sobre com prevenir els furts i els robatoris i com adoptar mesures d'autoprotecció. A més, amb el Grèvol hem trencat un vell tòpic, ‘la policia arriba sempre tard’. No és així, ara arribem abans que els delinqüents, compartim els nostres coneixements amb els comerciants i, si s'escau, podem aconsellar-los, i mantenim un contacte més directe. Aquesta relació de proximitat permet establir una complicitat amb el botiguer perquè ell sigui un actor important en la prevenció i perquè observi detalls que poden ser rellevants per a nosaltres”⁵⁸.

Creo que el sentido de este fragmento, la motivación que quiere expresar este mando destacado de la policía catalana, que sin duda hace referencia a estos desarrollos “responsabilizantes” en el trabajo policial, va mucho más allá de un mero intento de desentenderse de sus propias responsabilidades relacionadas con una función estatal tan problemática como la que tiene que ver con la seguridad, o de un intento de compartir dichas responsabilidades para evitar, en caso de que la policía fracasase en su misión de proteger la ciudadanía frente a la delincuencia, recibir toda la culpa por ello. Creo, más bien, que el trabajo policial al que hace referencia tiene ver con una nueva manera de entender el ejercicio del poder en el ámbito de la seguridad ciudadana, una especie de “gobierno a distancia” que introduce principios y técnicas que actualmente se encuentran bien consolidadas en otras áreas de las políticas económicas y sociales⁵⁹.

Como ya se adivina, esta nueva concepción de la forma de gobernar la seguridad supone una redefinición de la relación entre la policía y la ciudadanía. Por tanto, ahora hay que pasar, en los capítulos siguientes, a dos conceptos muy actuales y muy discutidos que se sitúan, precisamente, en esta dimensión: me refiero a la policía de proximidad y a la participación ciudadana en los asuntos de seguridad y en las políticas públicas de seguridad.

Notas al capítulo 6

¹ La expresión deriva del inglés “welfare” y, en este contexto, hace referencia a la intervención sobre la llamada cuestión social que expresa una forma de Estado que, salvando las diferentes modalidades bajo las que se presenta en cada país, se conoce como *welfare state* o Estado del bienestar. Su uso permite diferenciar las intervenciones públicas en la dinámica social de conceptos como, por ejemplo, el de “asistencia social”.

² Garland, 2005, p. 179 y ss.

³ García, 2005; Díez, 2006, García 2010.

⁴ Fraile *et al.*, 2010.

⁵ El informe británico se llama “La guerra contra el delito” y el estadounidense fue emitido por la Comisión Presidencial sobre el delito de Estados Unidos (Garland, 2005, p. 186).

⁶ Garland, 2005, p. 186.

⁷ Entre estos estudios estaría el de un criminólogo norteamericano, George L. Kelling, que se haría famoso años después por la publicación, junto a James Q. Wilson, de un artículo en 1978 que tuvo una enorme influencia sobre el trabajo policial: “Ventanas rotas: la policía y la seguridad vecinal”. Al él me referiré más adelante, en este mismo capítulo. El que interesa aquí es Kelling, G. L. *et al. The Kansas City Preventive Patrol Experiment*. Washington DC: Police Foundation, 1974. Ver otros estudios que señalaban las limitaciones del Estado en la contención de la delincuencia y el mantenimiento del orden en Garland, 2005, p. 187 (nota 12 al capítulo V).

⁸ Shearing y Wood, 2011, p. 51.

⁹ Curbet, 2009.

¹⁰ Curbet, 2009, p. 44.

¹¹ Garland, 2005, p. 193.

¹² Como ejemplo de este tipo de conflictos tenemos el caso de la ciudad de Badalona, en Barcelona. El pasado mes de mayo de 2011, el actual alcalde, Xavier García Albiol, del Partido Popular, se hizo con el poder gracias a un discurso centrado exclusivamente en la inseguridad ciudadana. En su programa electoral destacaban sobre cualquier otro tipo las medidas policiales para acabar con lo que se presentaba como la principal amenaza para la convivencia ciudadana: la inmigración extracomunitaria y de personas rumanas de origen gitano.

¹³ Cabe recordar aquí, ‘la guerra contra las drogas’ declarada por Reagan a mediados de los 1980 o el giro del gobierno de John Major en Gran Bretaña, que abandonó el enfoque de la ‘penalidad comunitaria’ hacia una política más dura y populista en torno al eslogan ‘la prisión funciona’.

¹⁴ Skogan, 1990.

¹⁵ Skogan, 1990, p. 88.

¹⁶ Garland, 2005, p. 197.

¹⁷ Galdón y Pybus, 2011.

¹⁸ Bayley, 1994; Ericsson y Haggerty, 1997.

¹⁹ Por ejemplo, la Policía de la Generalitat de Cataluña (Mossos d’Esquadra) tiene una Unidad Permanente de Interlocución con la Seguridad Privada, cuya existencia se basa en el hecho de que la legislación española en la materia establece la obligación de colaboración de este sector con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es decir con la policía pública. Se trata de un servicio integrado en la Sala Central de Mando de la policía autonómica, atendido las 24 horas por personal policial, que dispone de una dirección de correo electrónico y de un teléfono para que las empresas y los profesionales de la seguridad privada puedan transmitir información relevante para la seguridad ciudadana, así como comunicar alarmas por hechos delictivos concretos.

²⁰ Bayley, 1994.

²¹ Shearing y Stenning, 1981.

²² La disposición adicional cuarta de la Ley de Seguridad Privada española prevé que las comunidades autónomas con competencias en la protección de personas y bienes, y en el mantenimiento del orden público podrán desarrollar las facultades de autorización, inspección y sanción de las empresas de seguridad que tengan su domicilio social en el territorio de éstas y su ámbito de actuación limitado a este territorio, así como la vigilancia y la eventual denuncia ante las autoridades competentes del Estado de las

actividades del resto de empresas, las que no tienen su domicilio social en la comunidad autónoma o las que tengan un ámbito de actuación superior al de su territorio.

²³ APROSER (Asociación Profesional de Compañías Privadas de Servicios de Seguridad). *Resumen ejecutivo*. <<http://www.aproser.es>>. Esta asociación, la más importante del sector, agrupa a 13 empresas que representan cerca del 80% del volumen total de su negocio.

²⁴ Por establecer una comparación que permita hacerse una idea de la magnitud del negocio de la seguridad privada, el presupuesto del programa de seguridad ciudadana del Ministerio del Interior era, para el mismo año 2009, de 5.469'246 millones de euros. <http://www.spgg.pap.meh.es/Presup/PGE2009Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/1/3/13/2/N_09_E_R_31_116_1_1_7.PDF>

²⁵ Existen otras posibilidades: la de la provisión de servicios de seguridad en exclusiva por el Estado, la del mercado libre y la del mercado reservado.

²⁶ Bosch *et al.*, 2004.

²⁷ Weber, 2001.

²⁸ Dispositivos de seguridad en espectáculos deportivos en los que hay gran afluencia de público o operativos policiales que tienen como escenario las infraestructuras de transporte público tales como aeropuertos, estaciones de ferrocarril o autopistas.

²⁹ Judt, 2011, p. 107-149.

³⁰ Judt, 2011, p. 116.

³¹ Judt, 2011, p. 119.

³² Sobre este tipo de desarrollos, véanse los trabajos publicados en el número extraordinario de la revista *Geocrítica, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, el número 194 (57), vol. IX, de 1 de agosto de 2005, dedicado al VII Congreso Internacional de Geocrítica (Actas del Coloquio), sobre los agentes urbanos y las políticas sobre la ciudad, en la sección “Sentimiento de inseguridad y barrios cerrados. Seguridad e inseguridad”. [En línea]. <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-57.htm>>.

³³ Caldeira, 2000; Le Goix, 2003; Rottman, 2003. Ejemplos de otros continentes pueden verse, por ejemplo, en Shearing y Kempa, 2000, citado en Shearing y Woods, 2007, p. 37, sobre zonas de mejoramiento residencial en Sudáfrica.

³⁴ Bellet, 2007, p. 5.

³⁵ En Estados Unidos, Argentina o Brasil, las comunidades cerradas se suelen encontrar en zonas apartadas, pero en países como Inglaterra han surgido en el corazón mismo de las ciudades.

³⁶ Bellet, 2007, p. 4.

³⁷ Harvey, 2000; citado en Bellet, 2007, p. 13.

³⁸ Judt, 2011, p. 127.

³⁹ Sobre esta cuestión hay que tener presente el éxito generalizado, patente en todos los sectores sociales, que tienen las llamadas “comunidades virtuales” en Internet, espacios que permiten contactos e interacciones entre un gran número de personas en base a la afinidad de intereses; nada comparable con la amplitud de los tradicionales espacios físicos de la sociabilidad cotidiana. Sin embargo, no parece que el éxito de tales espacios virtuales, pese a la densidad de las interacciones que permiten, pueda traducirse en *más* comunidad.

⁴⁰ Galeano, 2002, pp. 12-13; citado en Ueda, 2005, p. 4.

⁴¹ Judt, 2011, p. 128.

⁴² Sampson, 2008.

⁴³ Sampson, 2008, p. 235.

⁴⁴ Cazorla, 2010, p. 214.

⁴⁵ Manning, 1998, p. 24; citado en Cazorla, 2010, p. 214.

⁴⁶ A pesar de que muchas veces es presentada como una teoría, Wilson y Kelling no apoyaron sus afirmaciones en evidencias empíricas (Dixon, 2008 [2005], p. 170). El primero lo ha admitido, al afirmar en una entrevista publicada en el *New York Times*, el 6 de enero de 2004, que “la gente no ha entendido que se trataba de una especulación” y que “incluso hoy no sé si mejorar el orden reduce o no el delito” (Ortiz de Urbina *et al.*, 2008, p. 34).

⁴⁷ Wilson y Kelling, 1982.

⁴⁸ Ortiz de Urbina y Ponce, 2008, p. 30.

⁴⁹ En el relato de Wilson y Kelling, la ventana rota tiene su equivalente humano en personas como los mendigos, los borrachos, los vagabundos, las prostitutas o las personas con problemas mentales; “no se trata de personas violentas ni de modo necesario delincuentes, sino de sujetos de mala reputación, o ruidosos o impredecibles” (Wilson y Kelling, 2008 [1982], p. 308).

⁵⁰ Wilson y Kelling, 2008 [1982], p. 310; cursiva en el original.

⁵¹ Skogan, 1990.

⁵² Wilson y Kelling, 2008, [1982], p. 312.

⁵³ Wilson y Kelling, 2008, [1982], p. 315.

⁵⁴ El texto en cuestión se titula “La nueva policía de Nueva York”. Véase *El Periódico de Catalunya*, 24 de noviembre de 2011, pp. 38-39. El orden público en la capital catalana. (El alcalde) Trias se inspira en (el alcalde) Giuliani.

⁵⁵ *El Periódico de Catalunya*, 24 de noviembre de 2011, pp. 38-39.

⁵⁶ Sobre la esta cuestión de descrédito de esta forma de actividad policial, véase Skogan y Frydl, 2004, pp. 217-251.

⁵⁷ Ortiz de Urbina, 2008, p. 35.

⁵⁸ Entrevista publicada en la Intranet de la Dirección General de la Policía (de la Generalitat de Catalunya), *elPortal de la DGP*, 17 de febrer de 2011, núm. 273.

⁵⁹ Garland, 2005, p. 216.