

AMADEU RECASENS I BRUNET

Director de la Escuela de Policía de Cataluña

1. EL CAMBIO DE LA IDEA DE SEGURIDAD

El objetivo de esta ponencia, de título tan amplio, no es obviamente el de analizar en profundidad todos los elementos emergentes de inseguridad ciudadana. De lo que se trata es de proponer una mirada, a la vez prospectiva y descriptiva, de plantear algunas ideas. En síntesis, de enumerar ciertas circunstancias o transformaciones que están generando cambios —en algunos casos radicales— en aquello que tradicionalmente se ha entendido como seguridad o inseguridad ciudadana.¹

Podemos asumirlo como una consecuencia de la posmodernidad o bien como una derivación del pensamiento de Heráclito, pero el hecho es que el concepto de seguridad ciudadana (por otro lado, como tantos otros) no es estable, es dinámico, y como tal cambiante. A veces, la lentitud de la transformación o su ocultación a la sombra de fenómenos más importantes o más globales impide ver claramente las mutaciones, pero ello no quiere decir que no existan. Es preciso, pues, antes de ir más adelante, analizar cómo han variado las nociones de orden (público) y seguridad (ciudadana) en Europa.

A partir de la Segunda Guerra Mundial (por poner un hito simplemente referencial) el concepto de orden público se ha ido modificando. Lo que puede inducir a no ver los cambios es que esta mutación, relativamente pacífica en el seno de los Estados democráticos, se ha ido adaptando a las características de la transformación del propio Estado, asumiendo los valores de Estado de derecho y de Estado social de modo casi imperceptible.

De hecho, en muchos casos, ni siquiera ha sido necesario cambiar el significante, mientras que el significado iba cambiando y adaptándose. Es un hecho

1. Para un análisis global del concepto de seguridad, sus transformaciones y consecuencias, ver ROBERT, Ph. (1999).

aceptado en Francia, Inglaterra o Italia, por ejemplo, que el concepto *ordre public*, *public order* o *ordine pubblico* no significan lo mismo hoy que hace cincuenta años; ni para los ciudadanos ni para las instituciones.

En España, en cambio, las circunstancias que rodearon a la transición del régimen franquista hacia la democracia forzaron a cambiar significante y significado. El uso abusivo y autoritario que hizo la dictadura del concepto de orden público impidió mantener esta expresión, que había adquirido tonos de infamia represiva y que estaba totalmente deslegitimada. La denominada transición política española puede ser, también en esta materia, utilizada como un laboratorio donde es posible efectuar un análisis más manifiesto debido a la visualización que aporta el cambio de nombre.

Ya durante la discusión del texto constitucional de 1978 el concepto de orden público fue prácticamente apartado (apenas queda una referencia residual en los art. 16 y 21). La batalla por el cambio fue explícita y empezó por la propia denominación de la policía. En los debates constitucionales, la mayoría propuso cambiar la denominación de *fuerzas de orden público* por la expresión *fuerzas de seguridad*, lo que se aprobó con la única oposición del grupo de Alianza Popular.

El artículo 104 de la Constitución recogió así el cambio, al hablar de fuerzas y cuerpos de seguridad y atribuirles como misión «proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana» y no el orden público. Como dice Ballbé, «el cambio de denominación no es fútil, como se desprende de la discusión parlamentaria. La voluntad del legislador, al operar esta transformación, es la de que la nueva institución policial sea la antítesis de lo que ha significado como fuerzas de orden público en nuestra historia. El cambio de modelo policial es, pues, un imperativo constitucional» (Ballbé, 1983, 462-463).

Por lo tanto, aparece un nuevo concepto de orden público, que para distinguirlo del anterior se ha denominado en algunos casos *orden público constitucional* (STC 108/1989, de 8 de junio). De hecho, es difícil obtener una construcción jurisprudencial que delimite claramente los conceptos de seguridad pública, seguridad ciudadana y orden público,² pero lo que se deduce en materia de seguridad

2. El Tribunal Constitucional se encargó desde el primer momento también de definir la seguridad pública como «el conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y el mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano» (STC 123/84, de 18 de noviembre, fundamento jurídico 4.º). La construcción que el propio Tribunal Constitucional realiza posteriormente (SSTC 33/82, de 8 de junio, fundamento jurídico 3.º, y 104/89, de 4 de julio, fundamento jurídico 3.º) del concepto de seguridad pública excede el concepto policial de seguridad o de orden público, para insertarlo en el marco del Estado social y democrático de derecho, con el argumento de que en un Estado social y democrático de derecho la noción de seguridad pública no se puede circunscribir al «puro orden o tranquilidad de la calle», sino que ha de alcanzar todas aquellas medidas que tienden a asegurar el funcionamiento regular de las instituciones.

En lo que respecta a la noción de orden público, ha sido necesario redefinirla de modo jurisprudencial. Viene establecida por el Tribunal Supremo, que cualifica el orden público como un estado, una situación «que dimana del debido acatamiento a la normativa jurídica aplicable» (STS Ar. 392/89, de 20 de enero, fundamento de derecho 2.º). También establece este Tribunal que se trata de un «concepto jurídico que puede integrar en su contenido expansivo el de *tranquilidad pública*» (STS Ar. 30/91, de 10 de julio, fundamento de derecho 6.º), que en cualquier caso «después de la Constitución, la cláusula de orden público no puede tener otro interés que garantizar el orden público de las libertades [...]» (STS Ar. 331/87, de 27 de enero, fundamento de derecho 2.º de la sentencia apelada).

ciudadana es una supeditación instrumental de la idea de orden público a la de la protección de derechos y libertades y la garantía de su ejercicio.

De hecho, esta noción de seguridad pública, como reflejo de la seguridad ciudadana, y utilizando el orden público como uno más de los instrumentos para su garantía es la que está en uso en todos los países democráticos europeos, aunque como ya se ha dicho muchos siguen manteniendo la denominación genérica de orden público al no haber tenido una necesidad tan clara de ruptura con un sistema totalitario.³

A partir de esta interpretación de seguridad como garantía de ejercicio de derechos y libertades en el marco de un Estado social y democrático de derecho, y de modelo policial al servicio de esta seguridad, parece que se deberían superar definitivamente —o al menos eliminarlos del centro del debate— los conceptos de prevención y represión, sobre todo entendidos como una antinomia y referidos a modelos policiales. Contraoponer *policía preventiva* a *policía represiva* significa desviar la atención sobre lo que en el fondo no son más que funciones, olvidando que lo que ha de centrar la discusión es la consecución o no de una policía democrática, entendida como servicio público, frente a una policía no democrática, o antidemocrática, vista como un elemento disuasivo en manos de un concepto autoritario de Estado.

Al margen del debate jurisprudencial, en la realidad social —y en la tarea policial— el concepto de seguridad ciudadana se hace más subjetivo, más indefinido que el concepto de orden público. Y es esta inconcreción lo que permite extender su aplicación. Se hace capilar, penetra y alcanza todos los ámbitos de la vida pública y privada. A la vez, su traducción en términos de concreción policial se hace mucho más difícil.

Modelo	Orden público	Seguridad ciudadana
Contrario	Desorden público	Inseguridad ciudadana
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - Mantener la autoridad - Perpetuar una norma 	<ul style="list-style-type: none"> - Preservar derechos y libertades - Ofrecer un servicio público
Misión	<ul style="list-style-type: none"> - Forzar la obediencia de los ciudadanos a la norma 	<ul style="list-style-type: none"> - Proteger la seguridad (objetiva y subjetiva) de los ciudadanos - Mejorar la calidad de vida

Quizá es más sencillo entender este argumento a partir de un esquema y del concepto de contrarios.

La idea misma de orden-desorden conlleva la existencia previa de una normativa respecto de la cual es necesario ordenar. Sin unas reglas previas no hay posible referencia a un orden. El objetivo principal, por lo tanto, de una política centrada exclusivamente en el orden público es el de mantener la autoridad para perpetuar la norma que constituye su propia base. La misión policial, por lo tanto, consistirá en contrastar la obediencia de los ciudadanos a la norma y forzarla si es necesario.

3. Para un análisis de los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública ver CARRO, J.L., 1990; DE BARTOLOMÉ, J.C., 2000.

En cambio, un modelo basado en la seguridad ciudadana tiene como prioridad oponerse a la inseguridad, siendo indiferente en este nivel que sea objetiva o subjetiva. El objetivo principal consistirá en garantizar y preservar los derechos y libertades de los ciudadanos entendidos como conjunto social. La misión policial, en este caso, consistirá en proteger la seguridad con el objeto de mejorar la calidad de vida, utilizando eventualmente el orden público, no ya como modelo, sino como instrumento al servicio de la seguridad.

La ampliación conceptual que supone la definición de seguridad respecto de la de orden público permite la entrada (en algunos casos la irrupción) de nuevos puntos de vista, de nuevos enfoques, de nuevos análisis, arrebatando así el monopolio que tenían los juristas dogmáticos y los profesionalistas o técnicos policiales sobre la cuestión.

La seguridad y su contrario, la inseguridad, analizadas a la luz de este discurso abierto, han dado, como uno de sus elementos positivos, el estudio no sólo de la parte objetiva, sino también de su vertiente subjetiva. Han sido en buena parte los análisis teóricos y empíricos los que han permitido descubrir que, de hecho, lo que está cambiando no es sólo el concepto, sino el contenido mismo de la inseguridad.

Con la elaboración y el desarrollo de instrumentos de análisis y de medición se ha obtenido una imagen más nítida de la transformación. Así, en las encuestas de victimización se ha dibujado claramente lo que se denomina ideología de la seguridad.

El análisis de las encuestas de victimización que anualmente realiza el Ayuntamiento de Barcelona (y que la Generalidad ya ha empezado a realizar en toda Cataluña)⁴ revela claramente los cambios de contenido, a menudo ligados a la tesitura social, económica, política, si bien no parece haber habido cambios en la percepción de los ciudadanos del orden que ocupa el valor seguridad, en segundo lugar después de la libertad y por delante de la solidaridad y del bienestar material.

Año	Libertad	Seguridad	Solidaridad	Bienestar material
1993	8,29	8,42	8,27	7,39
1994	8,47	8,35	8,30	7,38
1995	8,47	8,36	8,34	7,37
1996	8,27	8,26	8,16	7
1997	8,85	8,79	8,53	7,28
1998	—	—	—	—
1999	8,81	8,75	8,53	7,37

Fuente: Ayuntamiento de Barcelona

Se trata de un concepto de seguridad ligado a un entorno de valores y a una complejidad de factores, que aglutinan desde miedos y angustias concretas (al delito, a actos de vandalismo o al simple rumor) hasta incertidumbres genéricas (la situación laboral, el coste de la vida, etc.). Como constata el Consejo de Seguridad

4. Para un análisis de la victimización y sus encuestas en el ámbito español, se puede ver LUQUE, E. (1999).

Urbana de Barcelona, «los ciudadanos construyen su percepción social [de la seguridad pública] a partir de un número elevado de *inputs*, muchos de ellos ajenos a un hecho delictivo objetivable» (Ayuntamiento de Barcelona, 1994, p. 14).

Se rompe pues, de hecho, la vieja ecuación seguridad-policía-derecho para pasar a la idea de seguridad - protección - calidad de vida.

La riqueza aportada por las teorías del control social, la sociología de la desviación, la criminología —especialmente la denominada criminología crítica—, la victimología, etc. ha contribuido decisivamente a abrir las miras, a generar debate. El riesgo, siempre presente, consiste en ampliar tanto el ámbito de conocimiento que se acabe por difuminar su objeto, convirtiéndolo —ahora por exceso de banalización— en tan opaco como lo era cuando estaba en manos de unos pocos «sacerdotes» jurídicos o policiales. La seguridad de las últimas décadas del siglo xx ha recibido el impacto de la subjetividad y éste es un dato a tener en cuenta porque refleja no sólo un cambio conceptual, sino también un cambio ontológico.

2. EL CAMBIO DEL ESPACIO DE LA SEGURIDAD

2.1 El espacio policial europeo

El segundo gran cambio en materia de contenido de la seguridad es el que tiene que ver con la idea de seguridad-policía-Estado.

Desde hace unos años, se viene marcando un cambio profundo en las policías de Europa. Se trata de la aparición y desarrollo de un espacio policial europeo. Si bien es cierto que la cooperación policial en Europa no es un fenómeno reciente, también es necesario indicar que su desarrollo presente ha puesto en crisis el concepto de soberanía estatal y de monopolio legítimo de la violencia por parte de las policías estatales.

El concepto de policía se vincula a la idea de Estado nación y a su corolario, la soberanía, hasta el punto de aparecer como emblema de los mismos (Recasens, A., 1996). La consecuencia lógica de tal proceso es que las transformaciones de los conceptos de Estado y de soberanía, que parecen acelerarse durante estos últimos años, deben conllevar forzosamente transformaciones policiales al menos proporcionales en su magnitud.

El aparato policial cobra todo su sentido y razón de ser en el marco del Estado nación y bajo la capa de la soberanía como concepto central en un modelo diseñado por autores como Hans Kelsen (1934) o Max Weber: «El Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio —el concepto del territorio es esencial en la definición— reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima» (Weber, 1987, 1.056-1.057). Pero lo cierto es que desde finales del siglo xix puede apreciarse ya una clara vocación de cooperación policial en Europa.⁵ La historia del desarrollo de las estructuras policiales europeas está íntimamente

5. El estudio del espacio policial europeo cuenta ya con abundante bibliografía. Para una idea general, se puede consultar: ANDERSON, A. 1989; BIGO, D. 1992; KING, M. 1993; FIJNAUT, C. 1993; BENYON, J. 1994; ANDERSON, M. DEN BOER, M. 1994; RECASENS, A. 1995; ROBERTS, C. 1995; BUNYAN, T. 1995; VAN OUYTRIVE, L. 1995.

ligada a los acontecimientos sociales y políticos de la época y a la creciente preocupación de los gobiernos ante la progresiva internacionalización de los movimientos obreros marxista y anarquista.

A partir de las dos guerras mundiales, la creación del Mercado Común supuso una aceleración de la transnacionalización de los mecanismos policiales. El desarrollo de un mercado que transcendía los marcos estatales propició unas posturas —al menos en el campo teórico— más favorables a una revisión del concepto de soberanía estatal, pero siempre bajo el prisma restrictivo y teniendo además en cuenta que la Comunidad Económica Europea no tenía ninguna competencia en materia policial.⁶

Desde los años setenta, y fruto de acuerdos bilaterales y plurilaterales, han ido apareciendo en Europa, y también en otros ámbitos, redes y grupos policiales con finalidades de cooperación. Al no tratarse, en su gran mayoría, de grupos estáticos ni estables, no disponer de estatutos ni ser producto de tratados o convenios, su seguimiento es casi imposible y sólo trasciende de ellos —cuando trasciende alguna cosa— una pléyade de nombres y siglas, como por ejemplo Grupo Pompidou, Club de Berna, Grupo Star, Inadpax, etc. Estos grupos, cuya composición no siempre es estrictamente policial, han contribuido a crear unas fructíferas redes de contactos personales basadas en el limitado número de policías y especialistas en la materia, lo que permite hablar de una corporación de europolicías, no en sentido institucional sino estrictamente relacional.

Sin embargo, durante los últimos veinticinco años se aprecia la progresiva construcción de un espacio policial europeo mucho más estructurado. El 1 de diciembre de 1975 se reunía en Roma el Consejo de Ministros de Interior de la CEE con el objetivo inicial de intercambiarse información sobre la evolución del terrorismo en sus respectivos países. Como consecuencia de esta primera reunión, los ministros acordaron proseguir sus encuentros de modo periódico. Nació así el Grupo Trevi.

Durante los primeros años de vida, el Grupo Trevi se mantuvo como una estructura de intercambio de información, hasta que en 1986, con la firma del Acta Única Europea, Trevi adquirió nueva actividad debido al recelo tanto de distintos gobiernos como de sus policías respecto de la libre circulación de personas y la relajación de los controles fronterizos previstos en el Acta Única. Entonces apareció la idea de las «medidas compensatorias» para paliar los temidos efectos de menor filtro para los delincuentes, especialmente terroristas y narcotraficantes.

Entre 1986 y 1990, Trevi creció constantemente, se dotó de estructuras más grandes, intensificó sus reuniones y finalmente aprobó un documento, el Programa de acción, en Dublín durante la reunión semestral de junio. El Grupo, que se auto-proclamaba de ámbito europeo, instituyó la categoría de «amigos de Trevi» para informar a países amigos de que, sin acudir formalmente a las reuniones, estaban en permanente contacto. Ello supuso un cambio cualitativo en las relaciones de cooperación policial europea, ya que su nivel (ministerial) y su estructura (potente a

6. Este período está claramente dominado, por lo que respecta a la cooperación policial internacional, por la organización de ámbito mundial Interpol, sin que se puedan apreciar estructuras estrictamente europeas de alcance significativo.

pesar de su falta de estatuto concreto y su situación de grupo oficial pero no institucionalizado) eran muy superiores a los fines entonces existentes a nivel europeo.

Trevi, que en ningún momento constituyó un marco de operaciones policiales concretas y conjuntas, proporcionó en cambio estrategias y objetivos comunes a los países integrantes y supuso el experimento y la matriz del espacio policial diseñado posteriormente en el Tratado de la Unión Europea. Por eso mismo, desapareció después de la entrada en vigor del mencionado Tratado.

Superponiéndose a Trevi, otro espacio policial se abría en Europa el 14 de junio de 1985 cuando cinco Estados (Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) firmaban el acuerdo de Schengen, que pretendía constituir un acuerdo relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes y que admitía la adhesión posterior de otros países, como sucedió con los más importantes de la Comunidad Europea (España lo hizo en 1991).

Se trata de hecho de la expresión, por parte de los países firmantes, de la voluntad de profundizar en la cooperación policial a una velocidad superior a la que se estaba desarrollando en el resto de los países comunitarios.

Cinco largos años tuvieron que transcurrir para que las negociaciones entre los firmantes diesen como fruto el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen. El Convenio es un texto articulado (de 142 artículos) que establece un conjunto de disposiciones y medidas, cuyo objetivo principal consiste en coordinar y orientar la actuación policial en el interior del mencionado espacio Schengen.

Las vicisitudes de estos últimos años han afectado en gran medida al desarrollo de Schengen. Por una parte, la unificación de Alemania desequilibró política y policialmente el espacio Schengen, y, por otra parte, la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea después de su reforma de Amsterdam ha absorbido Schengen, que ha pasado de este modo a integrarse en el propio Tratado de la Unión Europea.

En síntesis, Schengen supone un paso importante en la construcción del espacio policial europeo. No sólo es el primer marco con legitimación jurídica plena —se trata de un acuerdo internacional—, sino que es el primero en permitir actuaciones oficiales operativas y, además, genera un potentísimo sistema de información. Pero padece defectos que han sido señalados, especialmente, por la Comisión de Libertades Públicas y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo (1992).

El siguiente paso era evidente: en febrero de 1992 se firma en la ciudad holandesa de Maastricht el Tratado de la Unión Europea (TUE), que posteriormente sería modificado en Amsterdam en 1999. El espacio policial europeo que se configura en el TUE pretende avanzar en la cooperación pero desde un atrincheramiento por lo que respecta al tema de la soberanía.

Con la formulación del tercer pilar del TUE se puede afirmar que por primera vez la coordinación policial y la judicial pasan a convertirse plenamente en un acuerdo formal que involucra a los miembros de la Unión Europea y que, por lo tanto, supone un paso importante hacia una comunitarización del espacio policial europeo, que hoy por hoy se ha de situar todavía en un horizonte lejano.

En cualquier caso, *se ha roto el trinomio seguridad-policía-Estado*. Ni la policía es materia exclusiva del Estado debido a la transnacionalización, ni la seguridad

es materia exclusiva de la policía, debido a procesos irreversibles de privatización de la seguridad.⁷ Roto el trinomio, el juego está abierto como nunca lo había estado en los últimos dos siglos.

2.2 Los tópicos de la seguridad y sus cambios

Como es fácil distinguir a simple vista a partir de la evolución de las estructuras que se han expuesto hasta aquí, el espacio policial europeo se ha ido consolidando de modo lento pero incesante a lo largo de todo el siglo xx y para ello se ha apoyado en una serie de tópicos que se han ido sucediendo en la sociedad europea hasta llegar a convertirse en verdaderas obsesiones de los ciudadanos comunitarios. Se trata, por orden cronológico, del fenómeno terrorista, de la droga y del miedo a la libre circulación de personas. No son, no obstante, fenómenos sucesivos, sino que se han ido superponiendo, con mayor o menor intensidad, en especial a lo largo de los últimos tres decenios. En cualquier caso, sería preciso determinar qué hay en ellos de realidad objetiva y qué de construcción o magnificación como instrumento de control mediante el miedo, en concreto el miedo a la inseguridad ciudadana. Lo que sí podemos decir es que los tres tópicos han ido ligados a momentos estratégicos de la Comunidad Europea, acompañándola en su proceso de unión, y que cada una de estas situaciones ha sido motivo y/o consecuencia de avances significativos en materia de coordinación policial en Europa.

El terrorismo fue justamente el detonante para los primeros movimientos de coordinación policial a finales del siglo pasado y la justificación para su mantenimiento, con períodos más o menos álgidos y a través de grupos expresamente creados con la finalidad de controlar los movimientos considerados extremistas.

La aparición del Grupo Trevi obedece de forma expresa a la proclamada necesidad de combatir un terrorismo que, desde su base principal en Oriente Medio, puso contra las cuerdas los intereses occidentales mostrando signos de peligrosidad tan alarmantes como el secuestro y asesinato de atletas del equipo israelí durante los Juegos Olímpicos de Munich en 1972.

Especialmente durante los años setenta y hasta mediados de los ochenta, el terrorismo se expandió por diversos países europeos y constituyó la principal preocupación de las policías a nivel internacional. Y no sólo de las policías, como lo demuestran la aprobación de la Convención Europea para la supresión del terrorismo de 1977, o la Declaración de Dublín sobre el mismo tema de 1979. Incluso la Interpol, que se había mostrado tradicionalmente reacia a actuar en este tipo de delitos alegando incompatibilidades entre su propia neutralidad y la naturaleza política de estos crímenes, empezó a admitirlos a partir de 1984.

Las drogas son también fuente de constante preocupación en los ámbitos internacionales, especialmente a partir de los años setenta, pero adquieren un ver-

7. La privatización, que no se trata en este artículo, significa la dejación de una parte de la fuerza coactiva en manos y en intereses no estatales, a pesar de un cierto control que éstos se reservan en la legislación de la seguridad y la vigilancia privadas. Para este tema ver, por ejemplo, OCQUETEAU, F. (1992), SHAPLAND, J. y VAN OUIRIVE, L. (1999).

dadero papel preponderante a partir de los ochenta, años en que se percibe claramente la naturaleza transnacional y organizada del negocio de la droga anunciada durante la década anterior (por ejemplo, Lamour y Lamberti, 1972). En este período vieron la luz muchos grupos policiales destinados a combatir el narcotráfico y las drogadicciones. Durante los últimos años de los ochenta y los noventa, la preocupación se extiende también a los mecanismos de blanqueo de dinero utilizados por las redes de narcotraficantes.

La situación en este ámbito es más complicada que en el caso del terrorismo, debido a las distintas percepciones sociales y regulaciones que rigen en los diferentes países de Europa, que van desde la mayoritaria prohibición y penalización absolutas, hasta posturas —dependiendo de las sustancias— de tolerancia abierta, como Holanda, o de tolerancia encubierta, como sucedió en España durante los años ochenta para las llamadas drogas blandas.

Las implicaciones mundiales del fenómeno y la experimentación de diversas políticas, así como los intereses subyacentes, tanto de las grandes organizaciones de narcotraficantes como incluso las de algunos países o algunas policías, hacen que el problema se escape ampliamente del área europea. Eso, no obstante, no significa que no existan intentos de políticas y estrategias conjuntas de ámbito europeo como hemos visto. El tópico de la droga ha servido para reforzar las redes policiales europeas, creándose algunas redes nuevas o extendiéndose las ya establecidas ampliando sus objetivos del terrorismo al narcotráfico. Es preciso indicar en este campo que la existencia de la EDU (European Drugs Unit) fue uno de los mayores logros policiales y célula experimental, en el marco del Tratado de la Unión, de la actual Europol.

La libre circulación de personas constituye, por ahora, el último de los tópicos que podemos denominar «clásicos» en la construcción del espacio policial europeo. No se trata ya de combatir una actividad cualificada propiamente como delictiva, sino de contrarrestar el supuesto peligro derivado de un derecho que está consagrado —bajo varias modalidades cada vez más abiertas— en los principales textos europeos, desde el Tratado de la CEE hasta el Tratado de la Unión, pasando por el Acta Única.

Nos encontramos, pues, ante un «riesgo difuso», un concepto que no es determinable jurídicopenalmente, una mera «necesidad» de establecer «medidas compensatorias» a la libre circulación para evitar el hipotético —y por otro lado no menos real— uso de esta libre circulación con finalidades delictivas. Esta situación de imprecisión suscita serias dudas sobre las medidas concretas a adoptar y su control por parte de los operadores. Además, provoca indefectiblemente la sospecha de que se puede utilizar, gracias a su indefinición, como instrumento de clausura del espacio europeo. Esto conlleva el riesgo de «gendarmizar» a los países que tradicionalmente constituyen frontera con terceros Estados de amplia tradición inmigratoria, como es el caso de España respecto de los países latinoamericanos o magrebíes.

Los nuevos tópicos que apuntan en el horizonte europeo están vinculados con fenómenos de violencia. Por ello, la violencia debe ser el próximo tema a analizar si queremos comprender cuáles serán las nuevas fuentes de legitimación del control. Violencia de tribus urbanas, en el deporte, infantil, escolar, etc. son otros tantos motivos de preocupación de los Estados y las policías europeas. Los con-

tactos entre grupos violentos o la movilidad de los seguidores deportivos agresivos ha creado ya más de un quebradero de cabeza en el espacio policial europeo.

Se han firmado varios textos, como el Convenio Europeo sobre la violencia y la irrupción de espectadores con motivo de manifestaciones deportivas y especialmente de partidos de fútbol de 1985, pero lo cierto es que la mayoría de los problemas todavía se encuentran en una fase incipiente de análisis.

En síntesis, se puede apreciar en paralelo a la aparición del espacio policial europeo, la transformación de los conceptos de seguridad y de soberanía y la emergencia de unos motivos recurrentes, de unos tópicos que tienen una base real (el problema existe realmente), aunque su alcance y manipulación están por analizar. La existencia de estos fenómenos, al margen de otras consideraciones, ha servido para cohesionar un espacio policial europeo y para generar en los ciudadanos miedo a la inseguridad a través de mecanismos de amplificación que sirven para producir mayor demanda de seguridad. Esta especie de progresión temática de la inseguridad tiene además un problema añadido: el de la creciente indeterminación de la figura penal subyacente en los supuestos hechos delictivos y la consiguiente desmesurada ampliación de los sujetos afectados, ya sea como víctimas o como infractores. Esto no hace más que retroalimentar la sensación de inseguridad, generando así un círculo vicioso, cuya ruptura es cada vez más dificultosa.

La apuesta a la que se enfrenta ahora la Unión Europea en esta cuestión pasa por los parámetros de lo que se ha definido como el antagonismo entre una Europa de los Ciudadanos y una Europa Fortaleza. Esto no sólo se produce por la falsa disyuntiva entre derechos y libertades y eficacia, sobre cuyo debate ya se han planteado claramente las posturas. El problema fundamental probablemente se encuentra ahora en el riesgo del desarrollo de un espacio policial incontrolado o mal controlado debido a los tira y afloja entre las soberanías estatales —a las cuales el tema ya supera ampliamente— y las estructuras burocráticas europeas que todavía no optan por hacerse cargo de la situación y que además están bajo fundada sospecha de déficit democrático debido a su escasa representatividad y la desequilibrada distribución de poderes. En este sentido, una vez más, la Comisión de Libertades Públicas y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo ha sido especialmente crítica al hablar de la Europol (1993).

A todo esto hay que añadirle la escasa posibilidad de control y la nula capacidad de ejecución de los tribunales internacionales, y en concreto del Tribunal de Justicia de las Comunidades y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El desarrollo desigual del espacio policial en relación con el judicial y la falta de voluntad de los países de la Unión para comunitarizar esta materia pueden causar problemas de «policialización» de un espacio policial europeo sin los suficientes controles, rompiendo definitivamente con una cada vez más debilitada idea de una Europa de los Ciudadanos. Esta situación puede perjudicar seriamente la aparición de un modelo democrático de justicia criminal en Europa, a pesar de los esfuerzos de Europol y de Eurojust.

El riesgo de una Europa cerrada sobre sí misma, incapaz de garantizar las libertades de sus ciudadanos —europeos o no—, planea en el fondo de un problema cuyo alcance es demasiado amplio para reducirlo a una discusión sobre la

bondad o maldad de la policía. Se ha de llevar al terreno que le corresponda, al de la soberanía, al de la concepción política de la Europa en construcción y al de la expresión de la voluntad de los ciudadanos europeos a través de las urnas.⁸ Se constata la progresiva aparición de un espacio policial y de seguridad que trasciende el viejo concepto de Estado soberano y que apunta hacia un futuro de globalización de la seguridad.

2.3 Los microespacios de la seguridad

La creación de un espacio policial europeo abre en parte una nueva perspectiva sobre los espacios de la seguridad.

Ciertamente, los fenómenos de la globalización y de la complejidad determinan nuevos parámetros. La información, la comunicación, la internacionalización de la delincuencia y la cada vez más extensa organización del crimen han generado nuevas necesidades, nuevas medidas.

Por otro lado, la cada vez mayor toma de consciencia de los ciudadanos respecto a sus derechos y el incremento de la conflictividad —especialmente urbana— han generado una demanda creciente de seguridad en los espacios más reducidos, más íntimos. Esta seguridad se desea más personalizada, más individualizada y se traduce en lo que se conocen como teorías de policía de proximidad y de tolerancia cero.

Si, como parece, nuestras sociedades sólo pueden ser analizadas desde su visión compleja, es decir, olvidando la vieja idea reduccionista de un pensamiento simple capaz de controlar, de dominar la realidad, entonces tendremos que empezar a trabajar en unos registros capaces de entender, tratar, dialogar, negociar con «lo real» (Morin, 1994). Esto nos lleva al conocimiento multidimensional, a la aspiración de un saber no parcelado, no reduccionista. Pero la paradoja aparece cuando el propio conocimiento de la realidad nos pone en evidencia la imposibilidad de conseguirlo.

El retorno al concepto de orden público en sentido estricto nos ofrece un engañoso refugio seguro, un refugio de sirenas del que hay que escapar a regañadientes para volver a las peligrosas aguas de la seguridad o inseguridad, al juego de los espejos y las realidades que componen el reino de la complejidad, del conjunto de elementos heterogéneos pero inseparablemente vinculados.

Una vez más aparece el riesgo de tener que preparar medicinas sociales aceptando el peligro o reto de la correcta elaboración de la fórmula frente a su potencial violencia. En este sentido, las políticas sociales requieren valor, responsabilidad, puesto que ya sabemos que la misma medicina (el *pharmakon* de Platón) puede curar o matar según la dosis (Resta, 1992, 29 a 56). El *pharmakon* platónico está ahora en las manos del determinador y del operador de las políticas de seguridad.

8. En este sentido, el escaso avance que significa el borrador de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea respecto de otros textos internacionales no permite ser demasiado optimista.

Y en este punto surge no sólo la paradoja de la complejidad, del uno y el todo, sino también la esquizofrenia de las viejas estructuras policiales, incapaces de hacer frente con su bagaje y sus recursos a una demanda cuya tensión entre el macro y el micro se convierte en una amenaza latente.

Los ciudadanos reclaman seguridad, libre ejercicio de los derechos y libertades, bienestar, y ello se traduce en políticas (y también en teorías) sobre la *tolerancia cero*, las «ventanas rotas», la *community police*, el *problem solving*; en una palabra, una demanda «micro».

Pero también existe miedo y preocupación por las mafias, las organizaciones criminales que desequilibran la economía global y derrochan el dinero de todos. Todos saben, Estado y ciudadanos, que la construcción de un futuro libre y seguro pasa por hacer frente a este tipo de organizaciones opacas. Y se evidencia entonces una demanda macro que se traduce en el espacio policial europeo.

Los viejos cuerpos monolíticos y verticales de policía, obedientes a un Estado de soberanía cada vez más desconcertada, y con un ojo puesto en un espacio supranacional, tienen que enfrentarse a nuevos problemas, nuevas microdemandas que cada vez dejan menos espacios intermedios. La alarma social y el poder o prestigio de las instituciones se juegan en dos campos a la vez y la policía se convierte, como Jano, en bifrente.

Es evidente que los cuerpos policiales tradicionales, estructurados con parámetros de jerarquía vertical y de monopolio territorial, son totalmente insuficientes y poco aptos. Para hacer frente a estas nuevas situaciones, poco a poco se va imponiendo el criterio funcional. Más allá de los cuerpos y de los territorios, se va creando una élite policial «macro» de carácter horizontal y transnacional.

Más allá de los cuerpos y de los territorios, van apareciendo técnicas de relación con los ciudadanos que tratan de aproximar la policía a la solución real y tangible de los problemas «micro» que afectan a la seguridad de los ciudadanos de los países desarrollados y que son más o menos similares.

La globalización supone indefectiblemente homogeneización; los problemas relacionados con la seguridad presentan a menudo características similares y, si bien a veces se avanzan más en un país que en otro, tarde o temprano todos acaban por parecerse. Pero la semejanza no nos puede hacer caer en el error de pensar que somos «trasplantables» ni las soluciones directamente importables o exportables. Cada sociedad sigue sometida a las normas de la identidad o alteridad y es susceptible, como en los trasplantes de órganos, de generar un rechazo que puede ser fatal.

3. LOS NUEVOS ELEMENTOS DE INSEGURIDAD: LAS VIOLENCIAS

En este marco de transformaciones, aparecen nuevos elementos generadores de inseguridad, o si se prefiere, demandas de nuevas políticas de seguridad.

Es cada vez más evidente que hay un buen número de conductas en los códigos penales de cada Estado que dejan bastante indiferentes a los ciudadanos y que, por lo tanto, constituyen la pura y dura expresión (más o menos discutible)

del *ius puniendi* del Estado. En cambio, y también cada vez más a menudo, van apareciendo determinadas conductas que, a pesar de no ser constitutivas de delito, crean gran alarma social y malestar y coartan el libre ejercicio de derechos y libertades.

No es este el lugar para tratar todos los nuevos elementos de inseguridad,⁹ pero si uno de ellos se destaca, por su complejidad y su alcance, es el de las violencias, entendiendo este tema como aglutinador de diversas formas generadoras de inseguridad, que apuntan como uno de los tópicos emergentes más importantes en el imaginario colectivo europeo de los últimos años. Se deberá profundizar en su análisis en el futuro, ya que son transversales a los macro y microniveles y su indeterminación las hace difíciles de conceptualizar.

Quizá sea René Girard quien, retomando desde un enfoque original las ideas expuestas entre otros por Von Humboldt o Max Weber, plantea más claramente la función de la justicia en el Estado moderno: para Girard, el origen de la violencia se encuentra en los procesos miméticos que hacen que el sujeto desee el objeto del otro, con lo que de modelo pasa a rival que posee aquello que desea. Esto genera procesos violentos de forma interminable, procesos circulares, cerrados en sí mismos; violencias intestinas en el seno de toda agrupación humana. Los hombres, que ignoran el origen de su violencia, la ritualizan a través del mito, de la «violencia fundadora» (lo que es sagrado) y la evitan a través de sacrificios, engañando a la violencia, ofreciéndole, en lugar de venganza directa, una víctima sacrificial adecuada (ni muy igual ni muy diferente de aquel al que sustituye) evitando así que la venganza implique represalias en el infinito. Estos mecanismos impiden, a través del rito y de la figura del «chivo expiatorio», la simetría de la venganza, la indiferenciación que genera violencia.

Ahora bien, en sociedades como la nuestra, *la modernidad* ha representado un desesperado —y no totalmente conseguido— intento para escapar de la lógica de lo que es sagrado y que en consecuencia, y a la vez, ha eliminado las diferencias, ha homogeneizado la sociedad (aumentando así el riesgo de violencia). Esta situación requiere, para romper este equilibrio de la violencia, que algo —la justicia humana— actúe como desequilibrio, como diferencia entre el bien y el mal. El sistema judicial, pues, tiene por misión descartar la venganza, no mediante su supresión, sino mediante su «secuestro», su apropiación en régimen de monopolio, limitándola a una única represalia cuya potestad y ejercicio vienen conferidos a una única autoridad, soberana y especializada (racional y técnica) en esta función que elimina la venganza «privada», llevándola al terreno de «lo público» y se irroga además la última palabra. Con ello se trata de aplicar una venganza «por elevación», es decir, mediante una venganza que no admite réplica (Girard, 1972) y que, además, a menudo, no se define ni como venganza.

La aportación crítica de los últimos años consiste en haber puesto de manifiesto lo que era latente: que la justicia no cumple la misión que se le atribuía, que

9. Entre los que no trataremos parecen especialmente interesantes los de los delitos sin víctima y su aspecto moral (LAMO, E. 1989); los relacionados con la pluri y multiculturalidad (que van más allá de la violencia racista o xenófoba) o el de las exclusiones sociales.

no monopoliza la violencia, que ha perdido autoridad y que no garantiza la seguridad, ni siquiera «hace justicia». Las teorías críticas y las nuevas realidades sociales han abierto la fractura del conflicto entre sociedad y justicia. En esta situación aparecen nuevos actores, se generan nuevas formas vistas bajo nuevas luces. Se valora una nueva forma de ver la seguridad desde una óptica actuarial basada en el riesgo o riesgos (Ericson y Haggerty, 1997; O'Malley, 1998).

La violencia vuelve a disputar el monopolio al orden, la venganza pide réplica. Y parece que ni el Estado, ni la justicia, ni la policía están en condiciones de dar una respuesta adecuada.

3.1 La violencia y la policía

La policía es el brazo ejecutor de la justicia, o más bien su lazarillo si nos atenemos a la famosa imagen cegada. Le aporta los sujetos (detiene a las personas) y las pruebas, y le proporciona una versión de los hechos. Pero para llevar a cabo su función tiene que abstraer, de forma real y física, la capacidad de venganza entre las partes. Por ello, se ve forzada a utilizar la misma violencia que éstas, una violencia de fuerza, de contacto, sin sublimar ni ritualizar. La violencia es idéntica, lo que la diferencia es el elemento justificante, fundamentado en el mandato recibido. La violencia policial se efectúa en nombre de y por la justicia estatal. Si no es así, su violencia se convierte en la misma que la de las partes, con el agravante del abuso de la superioridad otorgada por el delegante-Estado.

La policía, al utilizar la violencia no ritual, sino física y directa, del mismo estilo que la de los «violentos», nos recuerda constantemente la violencia primitiva o fundacional.¹⁰ Se trata de una violencia que en cualquier momento corre el riesgo de convertirse en incontrolada e incontrolable, generadora de un Estado policial donde decae el Estado de derecho y que para el ciudadano del pacto social se encuentra a medio camino entre la percepción de protección y la de peligro (Recasens, 1994).

La deslegitimación progresiva del Estado y la no aparición de una legitimación clara de la Unión Europea corre el riesgo de dejar a la policía a su suerte y de que ésta actúe de modo contrario a los intereses sociales, y sólo en función de unos parámetros corporativistas, únicos valores que le quedarían a falta de referentes externos. La policía entraría así en una entropía que la acabaría atrofiando. Hay que encontrar urgentemente elementos y valores sólidos de legitimación de las estructuras superiores en las que se encuadran los aparatos policiales (ya sean estructuras estatales, supraestatales o infraestatales).

3.2 La violencia y la víctima

Lo primero que hay que advertir, cuando se trata de hablar de la víctima, o de las víctimas, es que éstas están excluidas del sistema de justicia criminal estructurado por el Estado moderno. Esto se debe justamente al monopolio de la violencia

10. Tanto en el sentido de GIRARD (*op. cit.*) como en el de BENJAMIN (1991), que son diferentes entre ellos.

ejercido por el Estado. La apropiación por parte «de lo que es público» —el Estado— de la capacidad de venganza privada ante la provocación de daños, así como la exclusividad en la capacidad de definir los tipos delictivos, dejan a la víctima, como representante de lo que es privado, reducida al papel de puro petionario de una justicia que escapa completamente a sus manos y a sus medios. Por este motivo resulta extremadamente difícil encontrar la propia palabra *víctima* en nuestros códigos penales y allá donde se cita es, a menudo, para relacionarla con cuestiones indemnizatorias de carácter subsidiario a la justicia penal.

3.2.1 *La víctima redescubierta*

La quiebra cada vez más palpable del sistema de justicia criminal supone un retorno a lo privado en detrimento de lo público. En este espacio se redescubre la víctima, sin darse cuenta de que es imposible su encaje real en un entorno socio-jurídico como el nuestro, pues para ello no es suficiente negar el sistema de justicia criminal, sino que haría falta negar el monopolio de la violencia por parte del Estado y, por lo tanto, el propio Estado. No hacerlo supondrá siempre mantener un cuerpo extraño (el de la víctima) en un sistema que no está pensado para que quepa en él.

El riesgo fundamental radica en el hecho de que el tema de la víctima se puede relacionar con una salida alternativa del modelo de justicia criminal y del propio Estado moderno que puede tener enfoques muy diferentes. Tanto es posible situarla en una alternativa progresista y de profundización democrática como en otra extremadamente reaccionaria y totalitaria.

En este sentido, la aparición de los modelos denominados «de mediación»,¹¹ que juegan un papel de superación del conflicto para la negociación entre las partes, ponen en evidencia la insuficiencia de los mecanismos estatales clásicos del sistema de justicia criminal e indican la existencia de intervenciones extraestatales, pero éstas pueden representar una u otra de las alternativas mencionadas.

3.2.2 *La víctima asistida*

Junto con el desarrollo teórico, aparece una necesidad práctica de trabajar con la víctima, quien, como tal, ya ha sido sujeto de agresión y sobre quien sólo es posible una actuación de tipo asistencial, o bien con las víctimas potenciales respecto a las cuales se ha de tratar de evitar su victimización. El problema se plantea entonces respecto a quién tiene que ser el asistente. Y surge otra paradoja: si para que renazca el concepto de víctima es necesario negar, con más o menos medida, la intervención al Estado, ¿cómo se le puede pedir justamente a él que actúe?

La contradicción se resuelve parcialmente con un retorno a otras entidades menos significadas, como instituciones no estatales (asociaciones, ONG...) o públicas de ámbito más próximo al ciudadano y menos implicadas en el monopolio del poder (ayuntamientos, comunidades autónomas...).

11. Para el análisis del tema de la mediación, MORINEAU, J., 1998; FAGET, J. 1997.

El Consejo de Europa, en su informe sobre política criminal y derecho penal en una Europa en transformación, recoge este nuevo enfoque de la víctima y destaca, en su apartado dedicado a las nuevas aproximaciones respecto a la delincuencia tradicional, que se está detectando un «nuevo fenómeno» en cuanto a las víctimas de infracciones, que consiste en la adopción de nuevas medidas legislativas que tienden a mejorar la posición de las víctimas, ya sea mediante la introducción de elementos indemnizadores, ya sea mediante instituciones de apoyo y consejos a las víctimas (Consejo de Europa, 1999, 69). Por otra parte, la víctima ocupa también un espacio en las medidas de atención primaria. La atención primaria de la victimización pasa por la información del conjunto de la población, explicando cómo se ha de comportar en situaciones criminógenas, cómo evitar estas situaciones y cómo protegerse de ellas. También se propone el trabajo preventivo de relaciones públicas, modificando el comportamiento de las víctimas potenciales y creando consejos para la prevención de la delincuencia. Tampoco se descarta el uso de la información y las ventajas que puede aportar el uso ético y pedagógico de los medios de comunicación (*ib. id.* 65).

Estrechamente relacionado con la víctima, hay que destacar la difusión del uso de las encuestas de victimización como sistemas de conocimiento de la realidad y de contraste de información y medida en relación con otras fuentes de datos, como las estadísticas policiales o las encuestas de autodenuncia (*ib. id.*, 40-41).

3.2.3 La víctima: ¿verdugo o chivo expiatorio?

Uno de los principales problemas que se plantean es el de determinar si en esta nueva tendencia la víctima es el chivo expiatorio de una violencia que se vuelve cada vez más indiscriminada —por desaparición del orden estatal y otros órdenes sociales— o si es, en el fondo, un nuevo verdugo.

Esta indiscriminación requiere la búsqueda de nuevos referentes, y ahora fuera del clásico binomio Estado-delincuente. En este sentido, un incremento de la violencia, a causa de su misma indiscriminación, y el fracaso del juego del binomio mencionado nos llevaría a centrar nuevamente la mirada en la víctima. Pero esto se puede hacer con mecanismos premodernos, es decir, viendo a la víctima como el personaje central de un ritual sacrificial con el que identificarnos, o bien percibiendo a la víctima como el nuevo verdugo portador de la venganza que establece la proporcionalidad del ojo por ojo (al estilo de las películas protagonizadas por Charles Bronson y que despierte las simpatías de los que se sienten decepcionados del sistema de justicia criminal). Esta interpretación es perfectamente posible y tiene muchas probabilidades de imponerse (sin ir más lejos, en el discurso de ciertas tribus urbanas, del racismo, la xenofobia, etc.), ya que justamente la crisis del sistema moderno vuelve a abrir el juego de la venganza y, en este sentido, la víctima sería la evidencia del agravio desestatalizado y, por lo tanto, la portadora del germen de la venganza. Una venganza no delegada, directa, en estado puro, y por ello estandarizada de una espiral de violencia interminable entre agresores y agredidos respectiva y alternativamente. En cualquier caso, la víctima adquirirá cada vez más tonalidades ambiguas, como negativo fotográfico del sistema de justicia criminal y de su crisis.

3.3 Los adjetivos de la violencia

3.3.1 Las violencias urbanas como forma de expresión de la violencia no tolerada

Es difícil establecer una acotación de la violencia a partir de su definición espacial (urbana) y desde el punto de vista de la violencia no tolerada. Tratar de proporcionar una única y rotunda definición resultaría a la vez equívoco y reductor.

La primera cuestión que se plantea es la identificación del conflicto en el seno de la sociedad urbana, cada vez más extendida.¹²

El medio de vida urbano genera una problemática específica derivada de la organización social y de la vida cotidiana; de la concentración o monopolización de medios y recursos. Ante esta problemática se desarrollan los conocidos *movimientos sociales urbanos*, que en palabras de Manuel Castells son «sistemas de prácticas sociales contradictorias que controvierten el orden establecido a partir de las contradicciones específicas de la problemática urbana» (Castells, 1987, 3).

No se puede caer no obstante en la simplificación de identificar violencia en las ciudades con movimientos sociales, urbanos, si bien tampoco es absolutamente desvinculable. Por ello es mejor proceder por exclusión. Hay movimientos sociales que pueden expresarse (total o parcialmente) a través del uso de la violencia, pero también existe violencia en la ciudad atribuible a muchas otras causas que no pueden identificarse como movimientos sociales. Además se producen fenómenos urbanos de agrupación (del estilo bandas, tribus urbanas, *hooligans*), de difícil catalogación como movimientos urbanos clásicos y cuyo nivel de violencia es elevado.

Tratamos pues de efectuar unas distinciones elementales a continuación.

Desde el punto de vista jurídico, hay que excluir la identificación de violencia urbana con delito. La violencia etiquetada como urbana no puede ser (justamente a causa del adjetivo que se le añade) de tipo coyuntural, es decir, enfocada con un único objetivo, por ejemplo delinquir, ya que no la relacionamos con objetivos o bienes jurídicos protegidos, sino con espacios, movimientos o grupos. Si la tratásemos relacionada con objetivos, podríamos saber si el objetivo perseguido conculca o no un bien jurídico protegido y, por lo tanto, se debería construir un discurso en torno a su tipificación (bien sea para aceptarla, bien sea para criticarla). Pero al asociar la violencia a un espacio (el urbano) la estamos vinculando a un determinado tipo de relaciones y situaciones propias de la ciudad o del ámbito urbano. Con ello nos encontramos ante un discurso de tipo estructural y con una violencia latente o manifiesta pero cambiante según las condiciones que se den en la ciudad y, por lo tanto, difícilmente tipificable a priori, al no atacar bienes jurídicos concretos. Sólo la violencia aplicada y conculcadora del ordenamiento jurídico es

12. Es suficiente pensar que, según la revisión de la población urbana y rural efectuada por las Naciones Unidas, casi tres de cada cinco personas viven en las ciudades, estadística que aumenta si hablamos de las regiones más desarrolladas en las que el 73 % de la población es urbana. A esto hay que añadir que el crecimiento ha sido rápido (la población urbana se ha triplicado desde los años cincuenta) y profundamente desequilibrado (esto ha generado bolsas de pobreza y carencias de infraestructuras y servicios, especialmente graves en las grandes aglomeraciones urbanas del Tercer Mundo, pero nada desdeñables en nuestras urbes europeas).

jurídicamente reprochable. Ahora bien, no todo lo que es socialmente identificado como violento viene forzosamente sentido como delictivo ni jurídicamente calificado como tal. Puede darse —y en efecto a menudo sucede— que aquella «violencia» (que puede ser por ejemplo, verbal, de indumentaria o estética) que genera mayor alarma social no se encuentre tipificada penalmente (ni razonablemente tenga que estarlo).

Es preciso, además, ver qué recibe el calificativo de violencia urbana y especialmente cómo lo recibe (construcción del fenómeno), por qué medios (instancias de control social) y a partir de qué momento (relación con las instancias de control social con capacidad para definir).¹³ La violencia es en cualquier caso expresión de una situación conflictiva, por cuyo motivo el primer paso es identificar qué tipo de conflictos afectan hoy a nuestras conurbaciones, a partir de una definición de ciudad como unidad espacial producto de la concentración de personas, estructuras, medios de producción y comunicaciones, compuesta por un núcleo urbano demográficamente significativo y una conurbación o periferia vinculada a dicho núcleo.

Por otra parte, no bastan la existencia del conflicto ni la intencionalidad del mismo, sino que hay que tener en cuenta la forma en que se manifiesta y la reacción ciudadana que ello genera.

Una de las características que aparecen como más relevantes es la de la difusión de la violencia urbana como violencia de masas. Cada vez es más difícil —incluso para los propios grupos que la practican— definir su historia, estructura, composición, motivación implícita y metas perseguidas, produciéndose cada vez con más frecuencia asociaciones con cierto contenido de espontaneidad y fuerte contenido de violencia no forzosamente dirigida contra aquello (hecho o institución) que constituye el motivo inicial de la protesta.

A los tradicionales planteamientos explicativos de la violencia (a veces desmentidos por el origen o composición social de los integrantes de determinados colectivos, grupos o movimientos) de tipo ruptura de equilibrio de la vida comunitaria, diferencias de clase, económicas, sociales, desintegración familiar, frustración de las clases medias y de los jóvenes, propuesta publicitaria de objetivos inalcanzables, etc. hay que añadir elementos como el paro estructural, las crisis energéticas y geopolíticas de los años ochenta y noventa, el incremento de la cultura de la violencia —con su corolario de la insensibilización ante ella— y la aparición de nuevas modalidades (o al menos su incremento significativo) como la violencia en el deporte o las explosiones aparentemente espontáneas de violencia.

Las nuevas formas de violencia urbana parecen pues alejarse de aquellas de los años sesenta a ochenta ligadas a viejas utópicas protestas estudiantiles, luchas organizadas por los derechos raciales o reivindicaciones obreras vinculadas a estrategias de lucha de clases o de sindicalismo. Las características del incremento de los conflictos sociales, cada vez más extendidos pero menos con-

13. Respecto a esta temática empieza a haber bibliografía abundante. Ver BODY-GENDROT, S. (1993 y 1998) o WIEVIORKA (1999); ROCHÉ, (1998).

cretos o concretables (más difusos) y menos cohesionados o cohesionantes a partir de objetivos o ideas e ideologías determinadas, hacen que la cuestión sea cada vez más compleja y a la vez más manipulable para los medios de comunicación, las instancias de control, cierta delincuencia organizada (mafias) o, incluso, en otro orden de cosas, para ciertos clubes deportivos. Esto ha generado un nuevo estilo de violencia, cuya ideología es la propia violencia y su necesidad de pertenecer a un grupo concreto que pueda identificar a un «enemigo común», lo que les convierte en fácilmente instrumentalizables por movimientos de contenido ideológico más «sólido», de tipo fascista, racista, etc. (Ayuntamiento de Barcelona, 1990).

3.3.2 Otras formas de violencia

En paralelo a las formas de violencia urbana, aparecen otras violencias adjetivadas, como la violencia doméstica, la violencia escolar, la violencia en el deporte, en los medios de comunicación, etc. El elemento común de todos estos conflictos es, pues, el de producirse bajo formas violentas, y reflejan en buena medida los cambios sociales de las últimas décadas.¹⁴ La violencia, bajo múltiples formas y adjetivaciones, parece ir ocupando un espacio predominante como nuevo tópico transversal (macro-micro) en el imaginario de las inseguridades en Europa.

4. CONCLUSIONES

Lo que se ha tratado de hacer en estas páginas es ver una modesta parte del entorno del problema, a partir de la idea de que:

14. Algunos datos son aterradores. Por lo que respecta a los medios de comunicación, en los Estados Unidos un joven puede llegar a ver en un día unos treinta asesinatos por la televisión, uno de cada cuatro adolescentes en los Estados Unidos muere por arma de fuego, un 11 % de adolescentes ha sido tiroteado alguna vez; entre 1986 y 1991 el número de asesinatos cometidos por niños entre los catorce y los diecisiete años aumentó un 124 % (*El País*, 31/10/93). En Europa, concretamente en España, según se desprende de un estudio de la Universidad de Valencia, el 52% de los adolescentes dedica más de tres horas diarias a ver televisión y el 14 % llega a las cinco horas, siendo la media de veinte horas semanales (en Alemania es de veintiocho). De promedio, ven cada año entre mil y mil quinientas horas de TV (más de las que tienen de escolarización). Los adolescentes pueden ver hasta noventa escenas violentas, y anualmente pueden ver en la TV unos doce mil actos violentos, unas catorce mil referencias al sexo y unos dos mil anuncios de bebidas alcohólicas. A los dieciocho años han pasado el equivalente a tres años delante del televisor. (*El País* 28/3/93).

Podríamos encontrar datos similares en lo que respecta a la violencia en el deporte: la tragedia de Bruselas en mayo de 1985 con cuarenta y dos muertos en el estadio Heysel, en la final de la Copa de Europa —por peleas y movimientos de masas entre aficionados italianos de la Juventus y especialmente los del Liverpool—; noventa y cuatro muertos y más de doscientos heridos en Sheffield, Inglaterra, por peleas y aplastamiento de vallas y masas en el partido Nottingham Forest-Liverpool en 1989, etc. (Seminario Internacional Prevención de la violencia en el deporte, 1989).

Por lo que respecta a la violencia doméstica, UNICEF (Informe: «La violencia doméstica contra las mujeres y niños», de junio de 2000) ha denunciado que más del 20% de las mujeres del mundo sufren malos tratos en todos los continentes y países (Japón 59%, Kenia 58%, Canadá 29%, EEUU 28%, Reino Unido 25%, etc.). En referencia a España, el Gobierno ha admitido un 12,4%.

En el documento «Mujeres 2000: igualdad de géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI», aprobado por las Naciones Unidas en junio de 2000, se ha efectuado un llamamiento para combatir la violencia doméstica.

a) La cohesión seguridad-policía-derecho está siendo sustituida por la de seguridad - protección - calidad de vida.

b) La cohesión seguridad-policía-Estado se está rompiendo por la aparición de unos espacios macro y microseguritarios fruto de las dinámicas de globalización y la fractura del concepto de soberanía.

c) Los tópicos cohesionadores de la seguridad en el ámbito europeo se han ido superponiendo y se han convertido en conceptos cada vez más indeterminados. A los ya clásicos y cronológicamente sucesivos de terrorismo, drogas y libre circulación de personas hay que añadir, como principal elemento emergente, el de las violencias, entendidas como elemento común de múltiples formas generadoras de inseguridad. Éstas se vinculan a la violencia policial, al lugar de la víctima en la práctica de la violencia, las violencias urbanas, la violencia del deporte, la violencia doméstica, la violencia escolar, la violencia en los medios de comunicación, etc. El tema de las violencias acerca, como ningún otro tópico había hecho antes, los ámbitos macro y micro de la seguridad.

Por otra parte, hay que abrir una puerta a la prospectiva y tener en cuenta que aparecen en el horizonte nuevos elementos de alarma social ligados a las inseguridades de las sociedades denominadas de riesgo, que no se han tratado en las páginas precedentes. Estos nuevos elementos no tienen mucho que ver con los clásicos motivos de análisis de la sociología de la desviación, la criminología, el derecho penal o los estudios policiales. Se trata de riesgos ligados a elementos aparentemente creados para el bienestar y la prosperidad, pero que llevan dentro la semilla del conflicto y se pueden volver contra la mano inventora. Citemos sólo dos: la manipulación (productos transgénicos) y la especulación («vacas locas») de alimentos e Internet.

Por lo que respecta a los alimentos transgénicos, el riesgo de que puedan causar graves daños a la salud de los consumidores ha puesto en estado de alerta a organizaciones de todo tipo. En agosto de 1999, el *Financial Times* anunciaba acciones de varias asociaciones contra las multinacionales, en especial las cinco que controlan casi el 100 % del mercado (*La Vanguardia*, 14 de agosto de 1999), mientras que el gobierno británico afirma que «a partir de ahora calibraremos mejor el grado de información que damos a la ciudadanía sobre estos cultivos» (*El País*, 14 de septiembre de 1999).

Los periódicos, por otro lado, se hacen eco de angustias, de polémicas y de cartas al director sobre estas nuevas técnicas de genética molecular frente a las antiguas de genética cuantitativa. El derecho a saber lo que se come y su incidencia sobre la salud y la biodiversidad del planeta es, en este caso, determinante y está generando alarma social e inseguridad.

La especulación entre beneficios, gastos y comercialización de una carne portadora de enfermedades mortales y la aceptación a cambio de un riesgo de determinado número de muertos, por otro lado, nos sitúa en una lógica estrictamente comercial en la que la vida humana se pone en uno de los platos de la balanza, lo que genera gran alarma social.

En cuanto a Internet, todos los días aparecen, en este mundo a la vez micro y macro, real y virtual, elementos de alarma social a partir de delitos relacionados

con drogas, menores, tráfico de órganos, etc., además de aspectos como la prostitución, amenazas para los usuarios como los virus (recuerden el reciente caso del Melissa, difundido por correo electrónico), irrupción en las bases de datos (piratas informáticos), etc.

Ciertamente el riesgo de ampliar el campo de visión hasta estos límites conlleva el peligro de hacer explotar el propio concepto de seguridad. Por esto es necesario encontrar unos elementos de reflexión comunes que nos permitan trabajar sobre una serie de definiciones preestablecidas. Pero frente al riesgo de la divagación, aparece el riesgo del inmovilismo, de quedarnos atrás respecto a los imaginarios de la seguridad. Recordemos sólo que también en su momento la protección del entorno ecológico parecía fuera del debate de la seguridad y del sistema de justicia criminal, hasta que la presión y el sentido social lo introdujeron.

En este punto es necesario mantener el análisis riguroso de los campos de trabajo ya existentes, pero sin el temor de abrir otros nuevos, incluso asumiendo el riesgo de equivocarnos. Hay que reforzar la vertiente más prospectiva y menos dogmática de los trabajos sobre seguridad para poder mantener una visión abierta y actualizada sobre el tema que nos ocupa. De todos modos, incluso es necesario poner en duda el mismo concepto de seguridad, ya que aparece cada vez más como un concepto saturado: saturado de sentidos, de contrasentidos y de sinsentidos. La palabra y el concepto *seguridad* amparan ya demasiadas acepciones e, incluso, puede ser ventajoso, una vez ha quedado inutilizado como elemento descriptivo, utilizarlo como laboratorio de ideas.

Probablemente, los nuevos elementos generadores de inseguridad no son excluyentes de los viejos. El problema de los que viven con miedo es que el miedo o miedos son acumulativos. Cada vez se tienen más. Al final del primer milenio los habitantes de Europa fueron presa de unos miedos debidos, en parte, a su propia situación social, económica, etc. y, en parte, a la superstición de que el número 1.000 marcaba el final de una etapa del planeta. Se trata, ahora, de no contribuir con falsos alarmismos a hacer de la seguridad uno de los ya constatables «miedos del año 2000».

Con todo, es posible acabar estas reflexiones con una visión optimista. El simple gesto de asumir y de procurar comprender todo lo que está pasando, la voluntad de entender el fenómeno de la seguridad en todas sus magnitudes, es ya un hecho positivo que nos conduce hacia el camino, no de encontrar soluciones definitivas, sino de gestionar adecuadamente los conflictos.

Pero no hay que perder de vista que el momento no es fácil. Las políticas de seguridad no son claras. Más bien son dubitativas sobre cómo hacer frente a las viejas y nuevas formas de delincuencia, de seguridad, de inseguridad. Aparecen posturas aparentemente contradictorias, que al final no lo son tanto. Propuestas y contrapropuestas que topan una y otra vez con una realidad más compleja que la solución planteada. Políticas utópicas a largo plazo, políticas pasivas y egoístas a corto plazo. Y el optimismo no nos ha hecho perder de vista la realidad de los cambios y de los desequilibrios sociales que motivan la emergencia de nuevos elementos de inseguridad.

BIBLIOGRAFÍA

- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. *El món dels joves a Barcelona. Imatges i estils juvenils*, 1990. Informe coordinado y redactado por Mila Barruti.
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. *Deu anys de Consell de Seguretat Urbana de Barcelona, 1984-1994*. Barcelona, 1994.
- ANDERSON, M. *Policing the World, Interpol and the politics of International Police Co-operation*. Oxford: Clarendon Press, 1989.
- ANDERSON, M.; DEN BOER, M. «The agenda for police cooperation». En: *Policing Across National Boundaries*. Londres, Nueva York: Pinter Publishers, 1994.
- BALLBÉ, M. *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*. Madrid: 1983.
- BENJAMIN, W. «Para una crítica de la violencia». En: *Para una crítica de la violencia y otros ensayos*. Madrid: Taurus, 1991, p. 23-45.
- BENYON, J. et al. *Police Co-operation in Europe: An Investigation*. Leicester: University of Leicester, Center for the Study of Public Order, 1994 (1.ª ed. 1993).
- BIGO, D. *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*. París: ed. Complexe, 1992.
- BODY-GENDROT, S. *Ville et violence*, 1993.
- BODY-GENDROT, S. *Les villes face à l'insécurité*. París: Bayard, 1998.
- BUNYAN, T. *The Europol convention*. Londres: Statewatch, 1995.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. «Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública». *Policía y Sociedad*. Madrid: Dirección General de la Policía, Ministerio de Interior, 1990, p. 25-45.
- CASTELLS, M. *Movimientos sociales urbanos*. 9.ª ed. Siglo XXI ed., 1987 (1.ª ed. española, 1974, 1.ª ed. original francesa, 1973).
- CONSEJO DE EUROPA *Politique criminelle et droit pénal dans une Europe en transformation*. Estrasburgo, 1999.
- DE BARTOLOMÉ CENZANO, J.C. «Los límites de los derechos y libertades. Evolución jurisprudencial del límite de orden público en España». *Boletín de Información*. Madrid: Ministerio de Justicia, n.º 1.870, pp. 1.905-1.932; n.º 1.871, pp. 2.035-2.068), 2000.
- ERICSON, R.; HAGGERTY, K. *Policing the risk society*. Oxford: Clarendon Press, 1997.
- FIJNAUT, C. *The internationalization of police cooperation in Western Europe*. Deventer: Kluwer, 1993.
- GIRARD, R. *La violence et le sacré*. París: Grasset, 1972 (trad. cast. de Joaquín Jordá, *La violencia y lo sagrado*. Barcelona: Anagrama, 1983).
- KING, M. *Towards federalism?: policing the borders of a «new» Europe*. Leicester: Centre for Study of Public Order, 1993.
- LAMO DE ESPINOSA, E. *Delitos sin víctima. Orden social y ambivalencia moral*. Madrid: Alianza ed., 1989.
- LAMOUR, C.; LAMBERTI, M.R. *Les grandes manoeuvres de l'opium*. París: Seuil, 1972.
- LUQUE, E. *Víctimas del delito*, 1999.
- MORIN, E. *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa, 1994 (versión original: París: ESF ed., 1990).

- MORINEAU, J. *L'esprit de la médiation*. Erès, 1998.
- O'MALLEY, P. *Crime and the risk society*. Ashgate Dartmouth, 1998.
- OCQUETEAU, F. *Gardiennage, surveillance et sécurité privée*. París: CESDIP, 1992.
- PARLAMENTO EUROPEO: Deuxième Rapport de la Comisión des libertés públicas et des affaires intérieures (1992): «Sur l'entrée en vigueur des conventions de Schengen». Rapporteur M. Lode Van Ouirive. PE 202.540 (5 noviembre).
- Report of the Committee on Civil Liberties and Internal Affairs (1993): «On cooperation in the field of justice and internal affairs under the Treaty on European Union (Title VI and other provisions)». Rapporteur Mr. Carlos Robles Piquer. PE 204.587 (1 julio).
- Report of the Committee on Civil Liberties and Internal Affairs (1993): «On participation by the European Parliament in international agreements by the Member States and the Union on cooperation in the fields of justice and home affairs». Rapporteur Mr. Georg Jarzembowski. PE 206.245 (21 diciembre).
- FAGET, J. *La médiation. Essai de politique pénale*. Erès, 1997.
- RECASENS I BRUNET, A. «Violencia policial y seguridad ciudadana». *Imágenes del Control Social*. Argentina: Universidad Nacional del Litoral, 1994.
- RECASENS I BRUNET, A. *L'espai policial europeu. Del desarmament del Leviathan a la construcció del seu futur* (memoria de investigación). Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 1995.
- RECASENS I BRUNET, A. «Soberanía, aparato policial e integración europea». En: BERGALLI; RESTA (comp.) *Soberanía: un principio que se derrumba*. Barcelona: Paidós, 1996.
- RESTA, E. *La certeza e la speranza. Saggio su diritto e violenza*. Bari: Laterza, 1992.
- ROBERT, PH. *Le citoyen, le crime et l'état*. Ginebra-París: Droz, 1999.
- ROBERTS, C. «Unidad Antidrogas de Europol». *Focus*, 4, agosto de 1994 (citado por la revista *Ciencia Policial*, 28, enero-febrero de 1995).
- ROCHÉ, S. *Sociologie politique de l'insécurité. Violences urbaines, irrégulites et globalisation*, 1998.
- SHAPLAND, J.; VAN OUIRIVE, L. *Police et sécurité: contrôle social et interaction public-privé*. París: GERN; l'Harmattan, 1999.
- VAN OUIRIVE, L. «Shengen, Europol y la colaboración policial internacional: un desafío para la democracia». *Cuadernos de la Guardia Civil*, 14, 1995, pp. 179-194.
- WEBER, M. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1987 (1.ª ed. inglesa, 1922).
- WIEVIORKA, M. *Violence en France*. París: Seuil, 1999.