

AMADEU RECASENS I BRUNET

Director de la Escuela de Policía de Cataluña

## 1. INTRODUCCIÓN

Abordar un trabajo en un marco comparativo europeo exige una serie de precisiones que probablemente no serían necesarias en el caso de trabajos relativos a otros países. Estos han seguido un proceso más homogéneo en cuanto a la evolución histórica, política y social en el contexto de la Europa occidental de las últimas décadas. Este proceso se caracteriza por el denominador común del marco constitucional del Estado social y del Estado democrático de derecho.

No pasó lo mismo en España, donde la década de los noventa fue tributaria de los enormes cambios sobrevenidos a lo largo de las décadas anteriores, entre los que cabe destacar:

- la transición política del Estado totalitario franquista al actual Estado democrático;
- las políticas de seguridad de la década de los ochenta, a caballo entre la transición política y la normalización;
- la evolución de la Comunidad Económica Europea (CEE) hacia la Unión Europea.

A pesar de intentar seguir un esquema común, estos motivos nos obligarán a ampliar el marco cronológico para recuperar unos elementos, quizá evidentes en otros países, pero que eran nuevos en España, a menudo incluso traumáticos. Podemos citar el desarrollo de una cultura democrática, la reforma de las estructuras y de los poderes del Estado, la incorporación de nuevos actores sociales, la presencia en los foros internacionales, etc. En ocasiones, la situación fue bastante efímera, como en el caso de la recesión, de la euforia y de la crisis del Estado de providencia en menos de una década.

Podemos decir que España entra en la modernidad de forma tardía y abrupta, a partir de 1975, en un momento en que Europa sufre la crisis del *welfare*, ese modelo de Estado social que todavía no había tenido tiempo de implantarse en los países ibéricos.<sup>1</sup>

Ese contexto propició una serie de contradicciones y paradojas como, por ejemplo, las que cito a continuación.

- La euforia de los primeros años de la democracia no sobrevivió a la dura realidad de haber gobernado con recursos limitados y vinculados a la situación y a las necesidades generales de Europa.
- La estabilidad política, desde 1982, con los gobiernos socialistas, fue, al mismo tiempo, la causa de una inestabilidad ideológica muy fuerte. Las políticas gubernamentales, progresistas desde el punto de vista social, se enmarcaban en unas políticas económicas netamente liberales. La seguridad, por su parte, sufrió las consecuencias de la falta de cambios y de reformas profundas dentro del Ministerio del Interior (contrariamente a lo que pasaba en el Ministerio de Defensa).<sup>2</sup>
- Ello determinó una ruptura bastante fuerte entre la ideología y el discurso socialistas y las prácticas gubernamentales.
- La victoria, en 1996, del Partido Popular (derecha), se forjó sobre la base de un balance económico positivo en el ámbito europeo y de un discurso de regeneración moral y de anticorrupción, muy próximo, desde esta óptica, al que el propio partido socialista había utilizado para ganar las elecciones de 1982. La gran diferencia estriba precisamente en el discurso relativo a la asistencia social, que el Partido Popular sofoca, en favor de las políticas y las estrategias exclusivamente policiales.
- A lo largo de este período, en Europa se observa la crisis del Estado providencia y el desarrollo de un espacio policial común en los países de la Unión. En la distribución de los roles, España, por su situación geográfica y económica, debe asumir preferentemente el perfil «policial», centrado en la seguridad, la inmigración, el tráfico de drogas, etc.

En este contexto, las políticas de seguridad no policiales fueron las grandes pedredoras y, además, sufrieron tensiones muy grandes en todo el Estado, a causa de la descentralización y de la falta de coordinación. Por otro lado, el desinterés de los sectores económicos de los sucesivos gobiernos y del segmento más liberal del partido socialista, aliado con las florecientes redes de una economía

---

1. El modelo económico español dependía muchísimo de los elementos externos, como las inversiones extranjeras, la emigración, el turismo, los productos a bajo precio, etc., por lo que la crisis del petróleo de los años 1973-1974 tuvo fuertes consecuencias en el mismo momento de la transición política (el año 1975 registró el índice de crecimiento económico más bajo desde 1960). Durante estos últimos años, se han publicado varias obras relativas al tema de la transición española. Véase, por ejemplo, Morán, 1991; Díaz, 1987; Rodríguez, 1987.

2. La auténtica reforma de las estructuras del Ministerio del Interior no tuvo lugar hasta 1994 y su éxito fue limitado (López, 1996).

especulativa (conocidas como *beautiful people*), dejó las políticas sociales sin recursos y sin apoyo a finales de los ochenta y principios de los noventa. La tentativa de un desarrollo autonómico y municipal de políticas de asistencia fracasó, a menudo por culpa de un exceso de espontaneidad voluntarista que se reveló bastante ineficaz.<sup>3</sup>

En este contexto, al que hay que añadir también las crisis normativas y las nuevas tendencias europeas relativas a la seguridad pública, no es de sorprender que las políticas de seguridad se desplegaran de una forma más amplia y coherente en el ámbito de la policía que en el de las políticas sociales.<sup>4</sup>

Así las cosas, el discurso sobre seguridad parece estar construido de acuerdo con dos acepciones. La acepción con un sentido más profundo se encarga, fundamentalmente, de garantizar el mantenimiento del propio sistema. En cambio, en un sentido más superficial, seguridad significa que las políticas de control social deben generar, por parte de la población, un sentimiento de aceptación del orden como resultado de un sentimiento de protección frente a los riesgos sociales.<sup>5</sup> Es precisamente en este segundo significado que deben inscribirse las políticas de seguridad. Dicho esto, cabe señalar también que ambas significaciones se encuentran estrechamente conectadas. El éxito de las estrategias enmarcadas en el segundo sentido garantiza la obtención del primero (Domínguez, Virgili, 2000). Este doble nivel de objetivos y la presencia de la idea de seguridad en los aspectos más diversos de la vida en comunidad constituyen los elementos que han planteado dificultades en el momento de obtener una definición clara y precisa de lo que entendemos por seguridad, y de ésta en relación con la idea de orden. Probablemente las causas de estas dificultades sean errores al centrar y definir la noción de seguridad (Robert, 1999), que también viciarán el marco de las políticas de seguridad.

## 2. LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD DE LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

### 2.1 Las principales preocupaciones en materia de seguridad en España: terrorismo, delincuencia juvenil, drogas y extranjeros

A los cambios políticos de la sociedad española de la época, cabe añadir una serie de dificultades sociales, económicas y políticas que han tenido una gran influencia en las demandas de los ciudadanos en materia de seguridad, así como en la definición de las políticas de seguridad de los años ochenta.

3. A pesar de los esfuerzos pedagógicos de los partidos de la izquierda; Borja *et al.*, 1977; Bosch, 1981.

4. Por tanto, podemos afirmar que el paso de un Estado providencia a un Estado de seguridad de tipo socialdemócrata que se produjo en otros países (Hebberecht, 198, 235) fue en España en paso de una dictadura a un Estado de seguridad socialdemócrata, que se encamina ya hacia una democracia liberal e incluso hacia un modelo de seguridad reductor de las responsabilidades del Estado.

5. Esta aceptación se obtiene a veces a través de una movilización positiva, pero a veces también por medio de la obligación.

En primer lugar, cabe destacar el fenómeno del terrorismo como elemento decisivo. La escalada de las acciones terroristas de principios de los ochenta había puesto en peligro la estabilidad del sistema democrático y había llegado a proporcionar la «justificación» de varios intentos de golpe de Estado.<sup>6</sup> Considerando el ambiente de tensión política que se vivía y la posición de rechazo de los partidos políticos en cuanto al llamado problema vasco, el gobierno (ya socialista) dirigió sus pasos hacia una solución represiva con la promulgación de la Ley Orgánica 9/1984 de 26 de diciembre «contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas». Esta ley, conocida en la calle como «ley antiterrorista», desarrollaba el artículo 55.2 de la Constitución y constituía la respuesta política de un Estado democrático que todavía se sentía frágil.<sup>7</sup> No obstante, la limitación de las garantías fundamentales que introducía la ley hizo pensar a una parte de la opinión pública y política en una peligrosa inconstitucionalidad de la ley (Bergalli, 1985, 81).<sup>8</sup>

Desde otra perspectiva, la recesión económica que sufría España a principios de la década, así como el fuerte crecimiento democrático de los años sesenta y setenta<sup>9</sup> habían hecho que una gran cantidad de jóvenes,<sup>10</sup> con enormes dificultades para entrar en el mercado de trabajo, se sintieran sin futuro en un entorno urbano: ese fue el origen de la «cultura de pasotismo». Por otro lado, la situación socioeconómica de estos jóvenes favoreció el crecimiento de la delincuencia juvenil y el acceso al consumo de drogas. Eso fue utilizado para construir unas ideas colectivas a partir del binomio «drogas-delincuencia juvenil».

La década de los ochenta se caracteriza por la consolidación de España como puerta de entrada a algunas organizaciones orientadas hacia el tráfico de drogas, que abastecen sobre todo el mercado interior. En esta época, pequeñas redes autóctonas de tráfico de drogas empiezan también a organizarse sobre la base de competencias adquiridas en el contrabando de otras mercancías (tabaco, alcohol...) e intentan unirse a las organizaciones internacionales.<sup>11</sup>

Por otro lado, la apertura política y económica de la década anterior había estimulado la llegada de un nuevo contingente de extranjeros que huían de las

6. El más conocido fue el del teniente coronel Tejero, de la Guardia Civil, el 23 de febrero de 1981, que contaba con el apoyo de una red militar y civil que se puede inscribir dentro de la tradición de los golpes de Estado como *pronunciamiento*, fenómeno frecuente en la España del siglo XIX. Se le han dedicado varias obras. Para un análisis reciente, véase Palacios, 2001.

7. En relación con este tema, véase López Garrido, 1987b, que compara la legislación española con otras legislaciones europeas, y Reinares, 1998, que da las pautas para comprender el fenómeno terrorista.

8. Una comisión de expertos, reunida por el Gobierno vasco, hizo propuestas mucho más amplias y políticas. Presidida por Sir Clive Rose (ex embajador británico en la OTAN) y compuesta por Hans Horcheim, Jacques Léauté, Franco Ferracuti y Peter Janke, la Comisión propuso medidas judiciales ordinarias, policiales y, sobre todo, que no abandonaran la negociación de las diferentes partes (Trabajo de la Comisión, del 5 de junio de 1985 al 5 de marzo de 1986). El documento fue publicado por el diario *DEIA*.

9. Podemos apuntar que durante los ochenta, los indicadores del paro llegaron al 25 % de la población y que, en aquella misma época, los adolescentes y los jóvenes eran el grupo cuantitativamente más importante de la sociedad (Giménez-Salinas; Funes, 1993, 90).

10. La mayoría de ellos constituía la segunda generación de la inmigración de las décadas anteriores, que se había establecido en los barrios industriales de las grandes zonas urbanas.

11. Es el caso, por ejemplo, de muchos contrabandistas de Galicia, como el famoso «clan de los charlines».

condiciones socioeconómicas de sus países de origen.<sup>12</sup> Se trataba mayormente de personas originarias de América Latina y el norte de África, que chocaron con graves problemas debido a la diferencia de nivel educativo y socioprofesional en relación con la población autóctona, dificultando aún más su integración. El conjunto de circunstancias colocaba estos grupos en una situación de marginación socioeconómica, fácilmente identificable con el riesgo de cometer delitos. En este marco, la promulgación de la Ley Orgánica 7/1985 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España fue el reflejo de una política de limitación de la entrada y residencia a los extranjeros en el territorio español. Por otro lado, se trata de una norma que responde perfectamente a las demandas europeas de cierre de fronteras exteriores y que sitúa la legislación española en la misma línea que la de los demás países de la Unión Europea (Silveira, Bodelón, 1992, 177) y según los parámetros del espacio europeo de seguridad (Trevi, Schengen).<sup>13</sup>

## **2.2 La complejidad del modelo político constitucional: tres niveles de administración diferentes con competencias diversas y/o opuestas en materia de prevención y seguridad**

La Constitución española, como reacción al centralismo franquista y por demanda de las nacionalidades históricas (como el País Vasco, Cataluña o Galicia), basándose en las exigencias de la descentralización de épocas anteriores, establece un modelo político-administrativo en tres niveles: el Estado, las nacionalidades y las comunidades autónomas y los municipios (nivel local). Este nuevo marco político es el origen de la división de competencias en materia de prevención y de seguridad entre los tres niveles administrativos. No obstante, la cantidad y la intensidad de las competencias distribuidas y asumidas durante la década no fueron las mismas en el ámbito de la protección social (bastante descentralizada) y en el de la seguridad (muy poco descentralizada).

La década de los ochenta consagró así una diferencia mucho más manifiesta que en la década anterior entre las políticas sociales y las de seguridad. Además, las políticas de seguridad se identifican cada vez más con la evolución del modelo policial, también dividido en tres niveles de administración (Recasens, 1996, 54).<sup>14</sup>

12. Este contingente iría sustituyendo poco a poco en número e importancia a los inmigrantes que habían llegado a España a lo largo de la década anterior a causa del exilio político, en particular de América Latina.

13. No hay más que analizar los acuerdos de los consejos de ministros de la UE, la reglamentación promulgada en materia de visados y de circulación transfronteriza, y las hemerotecas, para constatar su relación. Se puede consultar al Ministerio del Interior (1990) para ver la adaptación de las normas españolas a las europeas (por ejemplo, 471-485 relativas a la libre circulación de personas).

14. El Estado continuaba —y continúa— disponiendo de los dos grandes cuerpos (Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil), mientras había tres policías autonómicas bajo las órdenes de los gobiernos autonómicos (País Vasco, Cataluña y Navarra, con funciones administrativas, de policía judicial y de policía de seguridad dentro de sus territorios) y más de 1.700 cuerpos de policía municipal bajo las órdenes de los ayuntamientos. No existe ningún tipo de dependencia, ni orgánica ni funcional, entre los tres niveles.

En cuanto a los cuerpos de policía, los años ochenta son un período bastante confuso, en el que cada administración desarrolla su propio modelo (con frecuencia diferente y, a veces, incluso solapados).<sup>15</sup> En este contexto, la Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no resolvió ese estado de cosas.<sup>16</sup> Si bien es cierto que la ley admite y acepta la existencia de las tres policías autonómicas, es patente que lo hace a regañadientes y en un contexto recentralizador. La ley refuerza las competencias de los cuerpos del Estado y limita a las demás comunidades autónomas, mediante la oferta de unidades adscritas, la posibilidad de crear sus propias policías. Al mismo tiempo, restringe el rol de las policías locales o municipales. En cuanto a la creación de órganos de coordinación entre los tres niveles de la administración, el resultado es muy ambiguo e irregular y a veces constituye incluso un fracaso absoluto (Recasens, 1992, 163).

Si bien la ley puede calificarse de positiva simplemente por su promulgación y porque llena un vacío legislativo grave, también es cierto que desaprovecha la ocasión de establecer un modelo policial ágil y rico en su diversidad, que habría podido dar una respuesta a las necesidades de un aparato policial descentralizado (Recasens, 1986; Muñagorri, 1987). Esta ley, que todavía está en vigor, ha lastrado desde el punto de vista normativo todas las políticas policiales de la década de los noventa, que es cuando nació un gran número de acuerdos y decisiones políticas cuyo único objetivo ha sido el de avanzar evitando el obstáculo de la ley.<sup>17</sup>

La justicia, por otro lado, se hallaba sumergida en su propio proyecto de estructuración y democratización; con frecuencia se ponía en duda y se acusaba de graves problemas de lentitud e ineficacia (Giménez-Salinas, Funes, 1993, 93).

En resumen, la década de los ochenta estableció las claves de los años posteriores fijando la idea de seguridad; cambiando los parámetros de las preocupaciones en el ámbito de la seguridad de la época del franquismo (actividades y conspiración contra el régimen) por problemáticas reales (y cercanas a las demás democracias europeas), como el terrorismo, la delincuencia juvenil, la droga o los extranjeros; y adaptando el modelo de seguridad y de prevención al modelo constitucional, creando cada vez más tensiones dentro de la policía y la justicia.

### **3. LA TRANSFORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD DESDE LOS OCHENTA HASTA LA DE LOS NOVENTA: EL FIN DE LA LUNA DE MIEL**

El diseño de las políticas de seguridad exigía ir más allá de la simple definición del modelo policial. La identificación de las necesidades y de las demandas de los

15. Para un análisis de la evolución del modelo del Estado se puede consultar la obra del ex ministro Martín Villa (1984), en particular 130-171; y también López Garrido 1987b. Para una lectura constitucional del modelo español, véase Barcelona, 1997.

16. El transcurso de ocho años entre la Constitución y la Ley de 1986 fue nefasto.

17. Acuerdos políticos de delimitación de funciones entre los gobiernos vasco y central, y catalán y central, que omiten de forma clara artículos de la ley (que, por otro lado, no han cambiado durante los años noventa, por temor a que se abriera la «caja de Pandora»).

ciudadanos se había convertido en un elemento fundamental para la articulación de las políticas de seguridad. Y eso era porque los poderes públicos debían adaptar estas políticas al discurso del Estado social. El proceso de adaptación exigía una forma diferente de hacer frente a la información y al cambio social. Las instituciones sólo podían reencontrar su espacio en este nuevo marco si demostraban tener capacidad para integrar en sus dinámicas de funcionamiento las (todavía confusas) demandas de los ciudadanos y los (complejos) cambios sociales.

Las políticas de seguridad *stricto sensu* de la década de los ochenta, por tanto, debían combinarse con las políticas de prevención social de carácter general y de prevención social específica (primaria y secundaria). Así, a partir de la década de los ochenta apareció una cierta conciencia de la existencia de una esfera de seguridad compartida (FEMP, 1990; Bosch, 1981; Borja *et al.*, 1977). La institución de la policía no podía actuar más a la espalda de los nuevos sectores emergentes sin arriesgarse seriamente a parecer un obstáculo al desarrollo efectivo de las políticas sociales. De hecho, la información de que disponían otros actores podría ser útil también para las tareas policiales.

En esta nueva situación, la importancia de la coordinación de las políticas de seguridad pasa a ser un primer plano, tanto dentro del sistema penal como entre los diferentes sectores de la Administración pública.

Los principales problemas que se detectan en este nivel son:

- la imposibilidad para el aparato policial del Estado de dar respuesta a las demandas, a causa de la deficiencia de los mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles policiales, así como con las nuevas instituciones autonómicas y locales que tienen competencias en materia social;<sup>18</sup>
- un enfrentamiento entre las estrategias desarrolladas por las diferentes instituciones responsables de las políticas sociales (debido a la diferencia de sus lógicas funcionales y a la ausencia, como ya hemos apuntado, de mecanismos estables de coordinación);
- la existencia de una cierta desconfianza mutua entre las instituciones democráticas, en particular de las administraciones autonómicas y locales de cara al Estado; eso es muy claro en relación con los cuerpos de policía del Estado, que habían pasado de la dictadura a la democracia sin muchos cambios (ni en el ámbito orgánico ni en el ámbito de personal).

En cambio, en las comunidades autónomas, las policías que habían adquirido competencias en materia de seguridad (País Vasco, Cataluña y Navarra) estaban, al finalizar estas dos décadas, en pleno proceso de negociación política y de

---

18. La descentralización autonómica y municipal de las instituciones responsables de las políticas sociales, así como la fragmentación de estas instituciones en varios departamentos u órganos de cada administración prácticamente imposibilitará, de ahora en adelante, el establecimiento de políticas comunes. Los beneficios que encuentran los ciudadanos en la proximidad y adaptabilidad de las políticas de seguridad causan problemas para encontrar líneas u orientaciones comunes, lo cual obliga a que la investigación sea necesariamente local.

estructuración y no ejercían todas las funciones policiales. Fue precisamente porque aún no podían desarrollar completamente políticas de seguridad la razón por la cual sus esfuerzos estuvieron orientados a la creación de estrategias cualitativas en campos en que buscaban vías de cooperación con otras instituciones encargadas de políticas públicas en el mismo espacio.<sup>19</sup> Esta orientación decaería progresivamente a medida que, en la década de los noventa, las policías autonómicas fueran haciéndose cargo del conjunto de funciones policiales, por ejemplo, el uso de la fuerza, y fuesen percibidas de una forma diferente por los otros sectores. Las separaciones serán más claras de ahora en adelante.

### 3.1 El caso de Barcelona

158

En el ámbito local, se detectan algunas experiencias bastante desarrolladas de coordinación entre las políticas de seguridad y las políticas sociales. A falta de poder analizar ciudad por ciudad y comunidad por comunidad, como mínimo podemos proporcionar un ejemplo significativo. En este sentido, si bien no se trata de un caso generalizado, sino más bien de una experiencia avanzada, cabe destacar la política de seguridad diseñada por la ciudad de Barcelona.

Las políticas locales de seguridad en Barcelona se iniciaron hacia 1980. En 1983 empezaron las encuestas de victimización del Área Metropolitana. Los resultados mostraron un enorme sentimiento de inseguridad de la población, que no estaba correlacionado con la información cuantitativa (estadísticas policiales y judiciales sobre la delincuencia real).<sup>20</sup>

Para encontrar una respuesta, el alcalde de Barcelona, Pasqual Maragall, formó la Comisión Técnica de Seguridad Urbana. Esta Comisión, compuesta por un gran número de expertos en varias disciplinas (menores, enseñanza, justicia, drogas, policía...), desarrolló un análisis de la situación de la ciudad en materia de seguridad y formuló varias propuestas para mejorar la situación. Sus ejes fundamentales de trabajo fueron el conocimiento de la realidad, la cooperación interinstitucional y la coordinación de las políticas públicas.

Estos trabajos dieron lugar, en 1984, a la creación del Consejo de Seguridad Urbana de Barcelona. La principal virtud de este órgano fue su composición, de varios rangos políticos, policiales, judiciales, del ministerio público, sindicatos, asociaciones de vecinos, profesionales, medios de comunicación, etc.<sup>21</sup> La priori-

19. En el caso de Cataluña, por ejemplo, se reconoce esta estrategia para la creación, dentro del cuerpo de policía autonómica (los Mossos d'Esquadra), de unidades muy especializadas de cooperación con los otros sectores (grupos de menores, brigadas de juego, etc.; Domínguez, Balsebre, 1998).

20. Eso continuaría siendo cierto aunque se corrigiera al alza (suponiendo una cifra negra muy alta) o a la baja (suponiendo estadísticas «infladas» para demostrar su eficacia). Las encuestas de victimización se han ido realizando hasta la actualidad. (Para un análisis institucional: Ajuntament de Barcelona, 1994; para un análisis crítico: Bergallí, 1993, 213-264.)

21. Cabe destacar que el Ayuntamiento de Barcelona organizó el Consejo con una composición y unas funciones mucho más amplias que las de las juntas locales de seguridad —fórmula de coordinación de los actores de la seguridad local propuesta por la Ley de Fuerzas de Seguridad de 1986—, que habían sido débilmente desarrolladas por una Instrucción del Ministerio del Interior de 1988. Una vez más, la voluntad y la imaginación evitaban la rigidez administrativa.



dad del Consejo de Seguridad fue establecer relaciones de coordinación entre las instituciones implicadas en las políticas públicas, con el objetivo de trabajar juntas para la resolución de los problemas considerados prioritarios para la ciudad, y que confirmaban lo que hemos dicho anteriormente, porque se trataba, entre otros, de drogas, de inseguridad de los comercios, de violencia juvenil y de extranjeros (Ayuntamiento de Barcelona, 1994, 10).<sup>22</sup>

En 1988, el alcalde de Barcelona creó el Consejo Municipal de Bienestar Social. Como instrumento de participación, el Consejo intentó proponer políticas de seguridad no policiales, sobre la base de la promoción de una cultura del bienestar en la ciudad, desarrollando políticas sociales y la cooperación entre los actores y las instituciones implicadas.<sup>23</sup>

A fines de los años ochenta, y principios de los noventa, como respuesta a las quejas y las manifestaciones de los vecinos en un barrio en que se podían percibir los conflictos, el Ayuntamiento creó el Consejo de Seguridad Urbana y Prevención de Ciutat Vella. Este barrio era uno de los más afectados por la problemática social.<sup>24</sup> Además, se crearon otros consejos en diferentes distritos de la ciudad, a modo de reproducción a pequeña escala del Consejo de Seguridad Urbana.

La década de los noventa conoció la crisis del Consejo de Seguridad Urbana, así como el Consejo de Bienestar Social, por varias razones. Por un lado, los Juegos Olímpicos de 1992 dieron prioridad a los aspectos de seguridad y, por el otro, el «agotamiento» en el ámbito de la seguridad después de los Juegos Olímpicos orientó las políticas municipales hacia otros objetivos públicos (urbanismo, turismo, etc.) y sociales.<sup>25</sup> Los propios consejos, que se habían creado con características y para problemas de la década de los ochenta, se encontraron ante limitaciones propias y un cambio «generacional» de sus miembros, circunstancia que provocó una cierta paralización.

Durante los últimos meses de 1999 observamos un retorno del sentimiento de inseguridad, relacionado con el aumento de pequeños delitos, con la degradación de algunos barrios y con una imagen muy negativa de la policía urbana, debido a un largo conflicto con el Ayuntamiento. Fruto de ello fue el retorno a un primer plano de la cuestión de seguridad, en particular en Ciutat Vella, en junio-julio de 2000. No obstante, la respuesta de todos los actores esta vez fue muy diferente.

22. Algunos de estos trabajos han sido publicados por el Ayuntamiento de Barcelona en la colección «Estudis i recerques», dentro de la serie *Protecció ciutadana*. Las conclusiones de la Comisión Técnica de Seguridad Urbana fueron publicadas en 1986 en el número 2 de la serie, con el título *Municipio y seguridad*, y son conocidas como *Informe Socias*, por el nombre de un ex alcalde del período de la transición, que presidió la Comisión.

23. Se pueden ver los trabajos del Consejo, publicados por el Ayuntamiento de Barcelona dentro de la colección «Estudis i recerques», serie *Serveis socials*, y dentro de una colección específica dedicada al Consejo que publicaba informes anuales.

24. A principios de la década de los noventa, eran notables el crecimiento de las crisis sociales y el alto grado de prostitución, de droga y de pequeños hurtos. Además, el barrio estaba muy degradado desde el punto de vista del urbanismo.

25. El informe del conjunto de servicios sociales del Ayuntamiento de Barcelona de 1988-1992 y sus proposiciones para el período de 1992-1995 traduce muy bien este cambio (Ajuntament de Barcelona, 1993).

Los vecinos organizaron brigadas urbanas (*La Vanguardia*, 13/7/2000) y el alcalde Joan Clos pidió ayuda al Ministerio del Interior, que envió al barrio 335 nuevos policías del Cuerpo Nacional de Policía (*La Vanguardia*, 18/7/2000; *El País*, 18/7/2000). Esta policía no negoció con los vecinos y tenía órdenes precisas de dispersar por la fuerza las brigadas de ciudadanos (*El País*, 13/7/2000). El alcalde Clos fue tajante: el modelo del Consejo de Seguridad Urbana había terminado y había que encontrar otras soluciones. «He encargado al antiguo consejero municipal, Guerau Ruiz Pena, que haga un balance del trabajo de la Comisión de Seguridad Urbana de 1984, de donde ha surgido el Informe Socias, y que elabore el Informe 2000. Vamos a revisar la política de prevención y seguridad. Crearemos una nueva comisión de prevención y seguridad, para que haga una radiografía de la situación y adopte las medidas adecuadas» (*La Vanguardia*, 12/2/2000). Sin embargo, la situación no tenía visos de mejorar (*La Vanguardia*, 17/10/ 2000; 10/11/2000; *El Periódico*, 17/12/2000).

Los últimos años de la década de los noventa no tuvieron el ímpetu de la de los ochenta y vieron la degradación y el debilitamiento del modelo de coparticipación. En cambio, en el año 2000 parecía que volvían a surgir los problemas urbanos de seguridad, pero bajo una óptica diferente: enfrentamiento de los actores, olvido de los aspectos sociales y una fuerte apuesta por las respuestas policiales, si bien el discurso continuaba siendo el de la prevención.

#### **4. TENSIONES QUE DETERMINAN LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN ESPAÑA A LO LARGO DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA**

El cambio de políticas que podemos constatar durante la década de los noventa tiene un substrato teórico nuevo que no podemos ignorar.

A lo largo de la última década se constata la introducción de una idea de riesgo<sup>26</sup> objetivada en la esfera de la política penal. Esta voluntad de objetivar el riesgo ha conducido a un esfuerzo cuantitativo que introducía en el derecho penal y en la criminología un lenguaje actuarial basado en el cálculo de probabilidad y la distribución estadística.

Esta lógica impone el mantenimiento y la optimización de los indicadores internos de funcionamiento de la estructura penal (por ejemplo, la reducción de los casos de espera de resolución judicial, o la rapidez de las respuestas a las víctimas de un delito). Pero, paralelamente, pone en un segundo plano la realización de los objetivos sociales externos (por ejemplo, la justicia social).

Para comprender las políticas de seguridad actuales en España hay que identificar como mínimo dos grandes líneas de tensión. La primera se produce en cada uno de los tres niveles político-administrativos entre las políticas de seguridad de carácter policial y las de carácter social. La segunda es la existencia de una plura-

26. *Cahiers de la Sécurité Intérieure (Les)*, IHESI, 38. París: 1999. Véase también Ericson, Haggerty (1997); O'Malley (1998).

lidad de demandas de seguridad y de respuestas institucionales al «macro» nivel (en relación con el espacio estatal y europeo) y al «micro» nivel (en relación con los espacios autonómicos y locales). En este punto cabe añadir que algunas comunidades autónomas, como el País Vasco y Cataluña, están a caballo entre los dos niveles a causa del régimen casi federal que las caracteriza.

En lo concerniente a la primera de las tensiones, cabe señalar que durante los años noventa la preocupación por la coordinación entre las políticas de seguridad y las políticas sociales no se abandonó, sino que fue interpretada a partir de parámetros descentralizadores. La responsabilidad se empieza a compartir y exige dosis de coordinación funcional y política que no siempre se dan. Por otro lado, se pretende garantizar la presencia de los diferentes sectores implicados al tiempo que se subraya la voluntad de una gestión aceptable de los recursos limitados de que disponemos.<sup>27</sup>

Este parámetro de gestión, relacionado con la consolidación del modelo constitucional, descentralizado, da a la idea de coordinación un aspecto netamente tecnocrático, revestido de una apariencia de coordinación y de representatividad que pretende:

- a) garantizar la presencia y la coordinación de los diferentes ámbitos territoriales implicados en cada campo, según la distribución de competencias legalmente establecidas;
- b) garantizar la presencia y la coordinación de las instituciones implicadas en cada campo; y
- c) garantizar los mecanismos técnicos que permiten la financiación pública de las políticas iniciadas en todos los ámbitos, ayudando a los espacios de participación de los actores afectados (esta ayuda sólo se da en determinados casos y a determinados —a menudo bajos— niveles de decisiones). Ello hace que en realidad las políticas se determinen siguiendo solamente líneas muy genéricas y que se construya un sistema de delegación de su puesta en marcha en un nivel administrativo inferior (sistema de cascada). De hecho, este nivel inferior también funciona según la misma lógica, produciendo un alto índice de remisión de responsabilidades, pero también, por tanto, de autonomía en todas las esferas administrativas. Este mecanismo evita el conflicto entre los actores afectados —tanto si son institucionales como si no lo son— pero sitúa en un segundo plano el cumplimiento de

---

27. En realidad, los intentos de compartir responsabilidades se produjeron entre todos los niveles de administración, sin demasiada osmosis. En la Administración central, el Ministerio de Justicia y de Interior creó, en el año 1995, un Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CNSC), que reunía representantes de varios sectores de la sociedad, de la policía, etc., pero que tenía muy poca relación con el Ministerio de Bienestar Social. En cambio, varios miembros del CNSC participaban al mismo tiempo en las actividades de los dos ministerios.

En el País Vasco, el Gobierno creó un Consejo sin representación de las instituciones del Estado. En Cataluña existen varios elementos de representación entre la Consejería de Interior y la de Bienestar Social, pero el contacto tampoco es fluido. Los municipios medios y grandes reproducen el mismo esquema, con sus regidores de policía y asuntos sociales.

grandes objetivos establecidos previamente. Éste es el motivo por el cual el éxito de la política pública depende más bien de lo que se ha realizado en realidad que no de los resultados que deberían haberse obtenido.

Se obtiene un efecto negativo cuando los responsables de la gestión y de los servicios públicos no se ajustan a las necesidades y a las expectativas de los ciudadanos, algo que puede obedecer a diferentes razones (reconocimiento, distancia de la realidad, voluntad de obtener un máximo de rentabilidad política, etc.).

En esta perspectiva, podemos afirmar que las reacciones institucionales ante la inseguridad y la protección de la seguridad pueden generar dos respuestas diferentes.<sup>28</sup>

Los niveles macro y micro de seguridad también están sometidos a fuertes tensiones. Por un lado, la construcción del espacio político y económico europeo comporta exigencias concretas en materia de seguridad, que son establecidas por las directivas políticas de los diferentes Estados (un ejemplo claro es la política en materia de inmigración). Por otro lado, el «micro» nivel está paradójicamente y al mismo tiempo determinado por las políticas europeas, pero está cada vez más separado de los grandes espacios por la atención individualizada y personalizada que debe otorgar a los ciudadanos. En España, algunas comunidades autónomas (las que tienen un mayor volumen de competencias) han asumido un rol de mediación entre estos dos niveles, a partir de la aplicación y de la gestión de los recursos económicos en el contexto de las políticas de seguridad de carácter social, y a partir de un intento de unificación (no siempre con éxito) de las políticas policiales y no policiales de seguridad.

En general, podemos apuntar que las tensiones de la década de los noventa se han resuelto poco a poco a favor de la preeminencia de las estrategias policiales por encima de las políticas sociales. Ello se debe probablemente a la mayor capacidad organizativa, corporativa, centrífuga y resolutive de los cuerpos de policía, que, a pesar de su fragmentación, conservan condiciones y prácticas similares que les dan una mayor cohesión frente a los demás actores y sus políticas de seguridad. Esta «preeminencia» de la «seguridad interior» significa que este ámbito ha conseguido hacer prevalecer su lectura de los conflictos sociales y adquirir un papel central en la definición de las políticas preventivas.

## 5. LA POLÍTICA LEGISLATIVA

Acabada la etapa de consolidación democrática de la década de los ochenta, en la siguiente década se desarrollará un doble proceso normativo:

- a) A escala estatal, el requisito de transformar el aparato normativo del sistema penal se asume bajo un doble aspecto, material y procesal, con el objetivo de adaptarlo a las nuevas necesidades y a las nuevas prioridades políticas.

---

28. En el sentido expuesto por Robert (1999).

- b) El ámbito autonómico vuelve, sin embargo, a ser el más activo. Después de crear las estructuras institucionales de base durante los ochenta, legislan y reforman las normativas relativas a sus ámbitos de competencias (drogas, menores, etc.). Estas normativas manifiestan una evidente preocupación por un consenso político y, a su vez, intentan consolidar la imagen de las administraciones como gestoras de recursos. Así, se trata de buscar soluciones a las tensiones entre los niveles macro y micro de seguridad. Por otro lado, se expande un lenguaje actuarial y se presta más atención a determinados grupos (inmigrantes, jóvenes...) y a las prácticas de riesgo (toxicomanías, prostitución...).

La estabilidad del sistema democrático —simbolizada a menudo por la alternancia política en la dirección del Estado después de la victoria en 1996 del Partido Popular— en realidad estaba garantizada mucho antes y había permitido reformas legislativas profundas del Código Penal, traduciendo también políticas de prevención muy concretas.

Es por eso que podemos hablar en el ámbito estatal de un proceso de reforma de toda la normativa de la estructura de base del sistema penal. Entre las jurisdicciones renovadas hallamos: los menores (1992), la seguridad (1992), la organización judicial (1994), la protección de testigos y expertos (1995), la ayuda y asistencia a las víctimas de la violencia sexual (1995), los fiscales encargados de la lucha contra la corrupción (1995), el jurado (1995), la presencia judicial en los registros domiciliarios (1995), la reforma penitenciaria (1995-1996), la ayuda jurisdiccional gratuita (1996), el uso por parte de la policía de cámaras de vídeo en lugares públicos (1997), las drogas (1997), las víctimas del terrorismo (1999), los derechos y las libertades de los extranjeros (2000), la responsabilidad penal de los menores (2000), etc.

Por otro lado, las comunidades autónomas vasca y catalana han desarrollado desde los años ochenta políticas institucionales específicas en materia de policía, de justicia de menores, de toxicomanías...<sup>29</sup>

De todas formas, no cabe duda de que la reforma más notable es la promulgación del nuevo Código Penal (Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre), que pone fin de una vez por todas a una década de borradores y proyectos de ley abortados. Este código establece y concibe un nuevo sistema de penas y redefine determinados tipos penales desde una óptica mucho más racional —alimentando la esperanza de eliminar la hegemonía de la pena privativa de libertad—,<sup>30</sup> pero al final ha resultado ser un fracaso.

29. En lo concerniente a las drogas, en el País Vasco se puede ver D. A. (1992) y Askagintza (1990). En materia de justicia de menores, Cataluña es la comunidad que más ha trabajado en el tema (Centre d'Estudis Jurídics, 2000). En materia de policía: la sustitución de la policía del Estado por las policías autonómicas constituye ya un elemento muy visible (Castells, 1988; Jar, 1995; Recasens, 2000).

30. Antes de la promulgación de este Código, España estaba al frente de los países europeos en cuanto a crecimiento proporcional de la población penitenciaria, con un aumento del 67 % hasta 1995 (en 1985, la población penitenciaria era de 22.802 individuos; y, en 1995, de 45.493. Fuente: instituciones penitenciarias).

Para evaluar los efectos del nuevo Código Penal, cabe destacar, además, que en su corta vida ya había sufrido varias reformas vinculadas al cambio de gobierno que hubo al cabo de unos meses de su promulgación. Estas modificaciones alteraron un equilibrio ya de por sí difícil de mantener. Por otro lado, todavía se detectan lagunas en los procesos; la ausencia de una ley de enjuiciamiento criminal hace trastabillar a todo el sistema penal. Uno de los problemas más graves es la indefinición del papel de los jueces de base, que fluctúa entre la figura del juez de instrucción y la del juez garante de derechos y libertades, lo que se traduce también en la indefinición de la figura y el rol del fiscal.<sup>31</sup>

## 6. LA ESTRUCTURA DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD

### 6.1 Los actores y sus ópticas

Las políticas de seguridad se desarrollan según dos subsistemas diferentes, el penal y el asistencial, lo cual supone una complejidad tanto en materia de espacios como de estrategias. En general podemos constatar que mientras el ámbito de las políticas sociales parece cada vez más desmembrado, los actores de las políticas policiales están llevando a cabo, en cambio, un amplio proceso de reorganización. Precisamente este proceso les ha permitido una comprensión más rápida y global de las necesidades de control producidas por el espacio sociopolítico europeo.<sup>32</sup> Los aspectos de la policía presentan un mayor grado de adaptación al medio. Pero la reorganización también se puede constatar a pequeña escala a través de los planes de policía de proximidad.<sup>33</sup>

Esta reorganización es particularmente compleja en el caso español a causa de los elementos que ya hemos expuesto, pero que parecen encontrar su espacio sin problemas en el conjunto general europeo de construcción de un sistema de directrices relativas a la seguridad. Este sistema recorre transversalmente todos los niveles de la Administración.

En cuanto al desmembramiento de los actores de las políticas sociales, es difícil establecer un buen diagnóstico debido a la compleja división administrativa y a la aparición de nuevos mercados. En el ámbito de las políticas sociales, en la década de los noventa se fue estructurando un mercado clientelista de organizaciones privadas en torno a los grandes partidos nacionales y de los diferentes niveles de las administraciones.

Durante los años ochenta se constata la aparición de muchas organizaciones

---

31. Recientemente, el Consejo General del Poder Judicial propuso al Gobierno y al Parlamento españoles que la instrucción de las causas penales pasara a los fiscales y que el actual juez de instrucción se convirtiera en juez de garantías (*El País*, 19/7/2000).

32. Constance Chevallier-Govers (1999) llega a hablar incluso de un proceso de integración policial en la Unión Europea.

33. Los dos principales fueron, como veremos más adelante, el *Plan de Libertad y Seguridad Ciudadana* (1994, gobierno socialista) y el *Plan Policía 2000* (2000, gobierno del Partido Popular).

dedicadas a los trabajos sociales bajo la cobertura de los presupuestos de la Administración (lo que se denominó cultura de las subvenciones), con la característica de la secularización, en relación con la hegemonía de las organizaciones religiosas de los años sesenta y setenta. En cambio, durante la década de los noventa, estas organizaciones llevaron a cabo un proceso de profesionalización y especialización, con sistemas de gestión que obedecen a una lógica de empresa (la idea de cliente reemplaza a la de usuario), cuyos dirigentes se integran dentro de las redes de poder los partidos políticos. En los últimos años, estas organizaciones trataron de equilibrar sus presupuestos con los fondos procedentes de la Unión Europea.

Paralelamente se constata la aparición, en el mercado de las políticas sociales, de las ONG, grupos articulados a partir de necesidades sociales concretas y específicas. Estos grupos se han ido convirtiendo en interlocutores cada vez más aceptados e intentan presentar una imagen de independencia en relación con los partidos políticos y su forma de actuar. Aparentemente, la gestión de las ONG es colectiva y voluntaria, pero la realidad muestra una burocratización creciente y una separación de sus acciones en relación con los teóricos destinatarios de sus servicios. Así, el ámbito de poder parecería dispuesto a ir aceptando ONG como interlocutores, pero sobre la base de su progresiva asimilación dentro de los circuitos tradicionales.<sup>34</sup>

## 6.2 La construcción del sistema policial español y su discurso sobre seguridad

A causa de las características ya expuestas, no cabe duda de que es más fácil analizar el desarrollo del sistema policial que el de los actores sociales. Eso es particularmente cierto en el caso español, por la estructura del Estado constitucional. Para un análisis cronológico podemos establecer tres grandes etapas: la etapa socialista de 1990 a 1994, la etapa socialista de 1994 a 1996 y la etapa del Partido Popular (abril 1996-abril 2000).

### 6.2.1 La etapa socialista de 1990 a 1994

Entre 1982 y 1992, el PSOE había formado gobiernos siempre presididos por Felipe González Márquez. Desde principios de la década de los noventa, se constata un inquietante aumento de los casos de corrupción dentro de la policía (casos Roldán y GAL). En esta etapa no se puede hablar de políticas de seguridad *stricto sensu*. Se dio prioridad a la estructura normativa y a la reforma de la policía. Cabe subrayar el refuerzo del sindicalismo policial y los esfuerzos realizados para cambiar la imagen de las fuerzas de seguridad. Pero la prioridad principal —y casi obsesiva— del ministerio fue el terrorismo.

A principios de los años noventa, las políticas policiales muestran un carácter

34. La cantidad de ONG en España es ya muy grande y sigue creciendo. Además, sus fines suelen ser muy amplios y difusos y ello hace que sea muy difícil distinguir entre las que se ocupan sólo de políticas de seguridad o políticas sociales de las que tienen estos puntos como actividad principal o secundaria.

caótico que es la consecuencia de la herencia de la «policía de la transición» y de la dificultad de hacer frente a los grandes problemas del terrorismo, de la droga y del aumento de la inmigración.<sup>35</sup>

La Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana constituye el instrumento jurídico mediante el cual el gobierno quiso reaccionar. Se puede incluir dentro del marco de las políticas europeas de *law and order*, pero con algunos años de retraso (Recasens, 1991, 24-25).<sup>36</sup>

Una fuerte oposición social y jurídica a la ley y a algunos de sus artículos provocó su análisis por parte del Tribunal Constitucional, que declaró la inconstitucionalidad de algunos de sus aspectos, concretamente la entrada y el registro domiciliario (por falta de garantías), y exigió una relectura del texto íntegro de acuerdo con las garantías constitucionales (sentencia del TC 341/1993 de 18 de noviembre).

En resumen, para este período podemos hablar de una política policial controlada por el poder ejecutivo, que ha impregnado nuestro sistema de normas, favoreciendo prácticas policiales viciadas y reforzando en el imaginario social el carácter problemático de las cuestiones que tienen relación con la droga y los extranjeros.

### 6.2.2 La etapa socialista de 1994 a 1996

El 5 de mayo de 1994 se construyó un nuevo gobierno y los ministerios de Justicia e Interior se unificaron. Un juez (Belloch) fue nombrado ministro y otro magistrado (Margarita Robles), secretaria de Estado del Interior. Primero había que hacer frente a la crisis institucional abierta por los casos de corrupción dentro de la policía. Poco a poco, nuevos casos de corrupción se fueron sumando a los ya conocidos. Se tomaron cuatro medidas de base desde el principio:

- a) crear una nueva estructura para el Ministerio de Justicia e Interior;
- b) diseñar líneas políticas para reconducir las políticas penales de las últimas décadas;
- c) desarrollar un conjunto de reformas normativas; y
- d) renovar el estado mayor de los cuerpos de policía. Esta reorganización funcional del ministerio estuvo acompañada de una reforma minuciosa de la gestión policial.

---

35. Algunas cifras muestran la evolución de los problemas con «las drogas» en España: el crecimiento del número de detenciones (9.166 en 1980, de las cuales 7.987 eran de ciudadanos españoles y 1.179 de extranjeros; 22.351 en 1989, 20.207 de las cuales eran de españoles y 2.144 de extranjeros; y 19.451 en 1990, 17.628 de las cuales eran de españoles y 1.823 de extranjeros). Las muertes causadas por la droga habían pasado de 57 en 1981 a 271 en 1988 y a 690 en 1990. En cuanto a la droga decomisada, se pasa de los 6 kg de heroína en 1980 a 492 kg en 1990; de 58 kg de cocaína en 1980 a 4.123 kg en 1990; y de 2.000 kg de hachís en 1980 a 16.200 en 1990 (fuente: estadísticas del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil). Las minorías étnicas, a pesar de algunos problemas graves bastante aislados, todavía están poco representadas en comparación con otros países europeos: un 2,7 % de la población española; trabajan en la agricultura (33,25 %), la construcción (14,91 %) y el servicio doméstico (14,99 %) (datos de la Secretaría de Estado para la Inmigración, 2000).

36. En esa misma época, Inglaterra y Alemania aplicaban políticas semejantes desde hacía mucho tiempo. La filosofía era también coherente con los trabajos del grupos Trevi y la convención de Schengen.



Esta reforma se puso de manifiesto mediante el *Plan de Seguridad y Libertad Ciudadanas*, aprobado por el Consejo de Ministros el mes de noviembre de 1994.<sup>37</sup>

La idea consistía en organizar un modelo de policía que tuviera como finalidad inmediata la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia a través de la idea esencial del servicio al ciudadano como condición material para la eficacia de su libertad.

Con la intención de favorecer la corresponsabilización de los ciudadanos en la formulación de las políticas de seguridad y de profundizar la cooperación de los cuerpos de policía con los ciudadanos, el mes de abril de 1995 se creó el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.

En cuanto a la relación con las comunidades autónomas, puede calificarse de razonable. El 17 de octubre de 1994 se aprobó definitivamente el modelo de sustitución por el que la policía del gobierno autonómico catalán pasaba a ser policía integral en Cataluña, dejando a las policías del Estado la responsabilidad en materia de fronteras, fiscal y otros elementos de competencia estatal.

El País Vasco desarrollaba su propia policía y creó, mediante el Decreto 381/1994, de 4 de octubre, la Comisión Vasca para la Seguridad, que depende del Departamento del Interior del Gobierno vasco.

### 6.2.3 La etapa del Partido Popular (abril 1996-abril 2000)

Después de ganar las elecciones generales del 3 de marzo de 1996 por mayoría relativa, el Partido Popular tuvo que adoptar una estrategia de acuerdos con las fuerzas nacionalistas presentes en el Parlamento del Estado (Convergència i Unió, Partido Nacionalista Vasco y Coalición Canaria), viéndose obligado a aplicar una política de moderación y pactos que abandonó después de las elecciones de marzo del año 2000, en las que obtuvo la mayoría absoluta.

Desde el principio, el nuevo gobierno separa la estructura del Ministerio del Interior de la del Ministerio de Justicia (Real Decreto 765/1996 de 7 de mayo). Se impone como prioridad política la recuperación de la confianza de los ciudadanos en la policía después de la pérdida de credibilidad debido a las sospechas generalizadas de corrupción.

El ministro Mayor Oreja definió como línea prioritaria en materia de política de seguridad la lucha contra el terrorismo y sus derivados, como el vandalismo y la violencia urbana en el País Vasco; la reacción ante el aumento de la delincuencia;<sup>38</sup> el refuerzo del Plan Nacional sobre Drogas, y el establecimiento de líneas políticas concretas dentro de la Unión Europea (desarrollo del espacio policial europeo).

37. Estas propuestas fueron expuestas por el ministro en su informe a la Comisión de Justicia e Interior del Parlamento español del 16 de noviembre de 1994.

38. Esta prioridad merecería una interpretación más profunda, porque las estadísticas del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil no detectaron este crecimiento. El número de delitos, según estas fuentes, habría evolucionado de la forma siguiente: 990.301 delitos en 1991; 934.070 en 1992; 938.612 en 1993; 801.696 en 1994; 808.264 en 1995; 930.780 en 1996; 924.393 en 1997; 917.311 en 1998.

La idea de recuperar la confianza de los ciudadanos fue el punto prioritario del proyecto «Policía 2000», nacido como respuesta a una policía reactiva y centralizada, haciendo hincapié en un modelo proactivo y descentralizado, e intentando recuperar las demandas de los ciudadanos en materia de seguridad (Dirección General de la Policía, 1999, 8-10). Por otro lado, comportó una reestructuración profunda del Cuerpo Nacional de Policía.

Los mecanismos del Plan 2000 se basan en la descentralización de los servicios de policía y de las comisarías, la inscripción estable de policías en zonas territoriales, la investigación de proximidad, la información a las víctimas, la cooperación entre la policía y otras instituciones públicas o privadas, y la coordinación entre los cuerpos de policía.

La reactivación virulenta del terrorismo en el segundo trimestre del año 2000 centró los esfuerzos del Ministerio del Interior en la lucha contra el terrorismo y puso en un segundo plano las prioridades del Plan 2000.

### **6.3 Las políticas de seguridad frente a los problemas sociales**

Entre los diferentes problemas sociales que fueron apareciendo a lo largo de la década de los noventa, cabe destacar algunos que han sido el centro de las políticas de seguridad, tanto desde el punto de vista de las ideas como de los actores. Se trata de «viejos» problemas conocidos en España y también en Europa. Así, la diferencia no se encuentra en la naturaleza del problema, sino en la forma de enfrentarse a él, es decir, las políticas. Por tanto, hay que analizar, como mínimo, los ámbitos de las drogas, la inmigración y la violencia.

#### *6.3.1 Las políticas en materia de droga*

Las drogas se hallan en todas las tensiones, tanto entre la seguridad de tipo social y la acción de la policía, como entre el ámbito «macro» y el ámbito «micro». La década de los noventa estuvo presidida por un aumento de las redes internacionales de tráfico de drogas, que se instalaron en el conjunto del territorio nacional. Este fenómeno, común en Europa pero agravado en España por su posición geoeconómica, fue la causa de las preocupaciones del espacio europeo, que emitió directivas relativas a la necesidad de endurecer todos los aspectos de la represión del tráfico.

Como consecuencia, constatamos en España el refuerzo de las políticas represivas en materia de drogas a través de:

- a) el endurecimiento de las penas en el Código Penal;
- b) la administrativización de la represión a través de la Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana;
- c) la creación de unidades especiales dentro de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía para la represión del tráfico de drogas y el blanqueo de dinero.

Las políticas de prevención a escala estatal corresponden a la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, que depende directamente del Mi-

nisterio del Interior. No obstante, cabe tener en cuenta que la distribución de las competencias de los años ochenta dio a varias comunidades autónomas la facultad de desarrollar acciones en materia de política social dirigidas a los consumidores de drogas.

En cualquier caso podemos intentar encontrar puntos en común que se pueden resumir como sigue:

- a) prácticamente todos los planes han comenzado hacia finales de la década de los ochenta;
- b) por la falta de presupuesto, muchos de estos planes dependían del voluntariado;
- c) varios recursos (limitados) se dirigieron en los años noventa a las ONG, que se convirtieron en los principales ejecutores de los planes.

169

Las características generales de las políticas sociales son principalmente la prevención del consumo, los programas de desintoxicación y los programas de limitación de los daños (sida, metadona...). Este último punto también es muy específico de la década de 1990 y los programas se centraron en la metadona, aunque existen experiencias piloto con la heroína (Plan Municipal de Acción sobre Drogas del Ayuntamiento de Barcelona).

### 6.3.2 *Las políticas en materia de inmigración*

La Ley de Inmigración de 1985 ejercía mecanismos de control de entrada en residencia de los extranjeros y disponía de un catálogo muy limitado de derechos sociales, económicos y políticos. Al mismo tiempo, el refuerzo de este tipo de mecanismos permite hablar de una ley de naturaleza represiva que empujó a un gran número de inmigrantes a la ilegalidad, la inestabilidad profesional y la marginación económica y social. Para atenuar esta situación, muchas ONG se ocuparon del asunto y se convirtieron, desde principios de los años noventa, en los agentes sociales representativos de la asistencia y de la denuncia.

No obstante, estas organizaciones defendieron un discurso estrictamente basado en la crítica de la actividad policial de control, pero apenas han analizado la importancia de las políticas sociales en materia de seguridad que, por otro lado, eran casi inexistentes en el ámbito estatal, pero que, en cambio, eran tímidamente potenciadas por algunas administraciones autonómicas y locales en virtud de sus competencias (trabajo, alojamiento, sanidad, promoción de la mujer, escolarización...). Estas administraciones también incluyeron a las ONG en consejos y grupos generadores de las políticas.<sup>39</sup>

---

39. El Gobierno catalán, por ejemplo, de acuerdo con su Plan Interdepartamental para la Inmigración, creó el Consejo de Inmigración, compuesto por representantes del gobierno catalán, de las administraciones locales, de las asociaciones de inmigrantes, de las ONG, de los sindicatos... El Ayuntamiento de Barcelona también creó dos órganos de participación política para los inmigrantes: el Consejo Municipal de Inmigración de Barcelona y el Consejo para la Interculturalidad, en el ámbito de los distritos.

Esta participación (que nunca llegó al nivel de los órganos de decisión política) favoreció dos grandes líneas en materia de seguridad:

- a) las administraciones implicadas asumieron en parte el discurso de estas organizaciones (en particular las administraciones autonómicas y locales);
- b) las instituciones admitieron que la delincuencia no depende de la condición de extranjero, sino de la exclusión y marginación que sufren los inmigrantes, favoreciendo así la adopción de políticas de integración social.

Estas tendencias se tradujeron en normas legales con la promulgación de una nueva ley de extranjería (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social). Se trata de normas que conservan en gran medida aspectos represivos, pero que, sin embargo, adoptan el discurso de las políticas sociales, admiten el rol de las ONG y establecen un amplio catálogo de derechos sociales y políticos para los extranjeros, al tiempo que les dan un carácter político, social y económico más importante que la Ley de 1985.

Por desgracia, esta ley tendría una vida breve, al menos en lo que se refiere a los aspectos más sociales, porque el Partido Popular la modificaría enseguida, a causa sobre todo de las críticas de los demás países miembros de la Unión Europea, que exigieron a España (principalmente en la reunión de Tampere) que realizara un control estricto de la entrada y residencia de los extranjeros no comunitarios.

### 6.3.3 *Las políticas contra la violencia*

A lo largo de la década de 1990 las instituciones se percataron del fenómeno (o fenómenos) genéricamente conocido como violencia (o violencias). Se trata de un conjunto de situaciones y conductas que van más allá del ámbito estrictamente penal y que llegan a transformarse en un fenómeno sociológico que se extiende por varios campos: la violencia juvenil, doméstica, racista, en los campos de deporte, etc.

Además de la violencia juvenil, mayormente tratada desde el punto de vista policial, encontramos un nuevo discurso relativo a la violencia escolar, puesta de relieve por los medios de comunicación y denunciada por la comunidad educativa, las asociaciones de madres y padres de alumnos, etc. La reforma educativa, que se había iniciado en el año 1990 y que había tomado forma con la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE), probablemente fuese el origen de un malestar generalizado del profesorado, de los alumnos y de los padres y generó en sí misma un grado de conflicto real e imaginario importante.

A partir de 1997, después del establecimiento de la reforma, las instituciones comenzaron a denunciar públicamente sus inquietudes relativas a la violencia escolar. Se elaboraron informes para analizar el clima de convivencia en los centros (Rodríguez Diéguez *et al.*, Buj, 1998). Pero ninguno de estos informes aportó una información cuantitativa suficiente para constatar la gravedad y el alcance del fenómeno y todos parecían limitarse a un análisis genérico en vez de estudiar las

características de las acciones violentas y el tipo de sujetos que las ejercían (Rodríguez Basanta, 1998).

Las medidas adoptadas por todas las administraciones, tanto centrales, como regionales o locales, se limitan a intentar restringir el conflicto al interior de la escuela, mientras que varios indicios demuestran con claridad que el fenómeno de la violencia escolar no puede definirse únicamente mediante un parámetro educativo (Rodríguez Basanta, 1998).

La relación, históricamente difícil, entre profesores, alumnos y policías, no facilita en absoluto la coordinación en este tema.

#### 6.3.4 *Violencia doméstica y contra las mujeres*

Los últimos años han presenciado un aumento de los casos de violencia doméstica y contra las mujeres, que ha tenido un gran impacto en los medios de comunicación. Por este motivo, las instituciones han incrementado las medidas de prevención y represión, pero no se ha realizado ningún estudio serio para averiguar su origen, sus causas y si se trata realmente de un incremento o de una disminución de la cifra negra de este tipo de delito; es decir, de un mayor conocimiento de casos con motivo de un mayor número de denuncias.<sup>40</sup>

En los cuerpos de policía (Cuerpo Nacional de Policía, 1986; Guardia Civil, 1997; Mossos d'Esquadra, 1998; etc.) se crearon servicios de protección especial para las mujeres (Vallès, 1999). Al mismo tiempo, las políticas de protección social de la mujer se desarrollaron a través de instituciones públicas (Instituto de la Mujer estatal; Instituto Catalán de la Mujer, en Cataluña; etc.), y de ONG.

## 7. CONCLUSIONES

- a) Las políticas de seguridad y prevención en la España de los años noventa son la consecuencia directa de los problemas de la transición del régimen totalitario franquista a un régimen democrático a lo largo de la segunda mitad de los años setenta y de toda la década de los ochenta.
- b) La estructura constitucional, que establece tres ámbitos de administración prácticamente independientes (Estado central, comunidades y nacionalidades autónomas y municipios), y el desarrollo posterior de las autonomías vasca y catalana han creado una realidad casi federal para estos territorios.
- c) Esta situación ha hecho que los discursos, los programas y los actores de las políticas de seguridad y prevención sean múltiples. Así, encontramos, como mínimo:

40. Una investigación realizada en el año 2000 por la *Federación de Mujeres Separadas y Divorciadas (IMSD)*, con 667 mujeres que asisten a centros de acogida, intenta determinar el perfil de las víctimas de la violencia doméstica. Se trataría de mujeres casadas (70,6 %) con una edad media de 33,7 años, con una media de 1,8 hijos/as, una formación primaria (50 %) y que habrían sufrido malos tratos durante una media de 7,5 años.

<b>Ámbito estatal</b> Ministerio del Interior Ministerio de Justicia Ministerio de Bienestar Social Ministerio de Sanidad (pública)	Políticas no siempre concordantes	
<b>Ámbito de las comunidades autónomas</b> (Cataluña, País Vasco) Consejeros de Interior Consejeros de Justicia Consejeros de Bienestar Social Consejeros de Sanidad	Políticas no siempre concordantes	Políticas descoordinadas y no siempre concordantes
<b>Ámbito de los municipios</b> Regidor encargado de la policía Regidor encargado de la asistencia social	Políticas bastante concordantes	

Las demás comunidades autónomas, así como las ciudades pequeñas, también pueden tener competencias parciales, pero mucho más restringidas (consejeros de Sanidad, de Bienestar Social...; en cualquier caso, no en tema de policía autonómica, salvo en Navarra).

- d) Los actores de las políticas de seguridad y prevención también son diversos.
- La policía, por sus características corporativas y por las presiones del espacio europeo, presenta una cierta coherencia en sus políticas de prevención y represión.
  - La justicia está mal adaptada para ejercer políticas de seguridad y prevención.
  - Los trabajadores sociales están muy dispersos y no presentan un perfil común; además, sus prácticas son muy diferentes.
  - Los nuevos actores, en particular las ONG, tienen un papel importante, pero se burocratizan.
  - Los sectores económicos no parecen dispuestos a invertir en estos campos. Como máximo adoptan una actitud paternalista (subvencionan actividades a petición de alguien o para tener ventajas fiscales).
- e) No hay estrategias ni políticas comunes, pero sí que existen algunas estructuras (consejos —sobre todo en materia de seguridad— y grupos de ámbito estatal, autonómico y municipal). Sus resultados son muy irregulares, en función del consejo y del tema abordado.
- f) La investigación en estos ámbitos es muy débil y, sobre todo, muy poco independiente. La mayoría de los datos son oficiales y con frecuencia se desconoce la metodología y las hipótesis con las que se han determinado.
- g) El desequilibrio entre las políticas de seguridad y las políticas de prevención hace que las primeras estén más desarrolladas que las segundas. La preeminencia de la seguridad le otorga una supremacía presupuestaria y

política que le permiten marcar el conjunto de las políticas e incluso asumir una parte de los roles de la prevención (por ejemplo, en materia de mediación). La prevención, más atomizada y dependiente de las políticas de seguridad, es eficaz en el terreno «micropolítico», pero no dispone de la fuerza «macropolítica» para poder imponer su punto de vista y sus acciones al sector represivo.

## BIBLIOGRAFÍA

- D.A. *Debate social contra drogodependencias*. Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1992.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA. *Informe sobre l'actuació en serveis socials de l'Ajuntament de Barcelona 1988-1992*. 1993.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA. *10 anys de Consell de Seguretat Urbana de Barcelona, 1984-1994*. Barcelona, 1994.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA. *Pla Municipal per a la Interculturalitat*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1997.
- ASKAGINTZA. *La prevención comunitaria de las drogodependencias*. Prebetzio Koaderno, 4, 1990.
- BARCELONA, J. *Policía y Constitución*. Madrid: Tecnos, 1997.
- BERGALLI, R. «Transición política y justicia penal en España». *Revista Sistema*, 67, 1985, p. 57-96.
- BERGALLI, R. «La forma (Estado social), el sistema penal (experiencias municipales en Barcelona a través de sus servicios sociales)». *Intervenciones sociales*, Barcelona: Hacer, 1993, p. 219-286.
- BORJA, J.; *et al.* *Por una política democrática*. Barcelona: Centro de estudios de urbanismo, 1977.
- BOSCH, J. *Manual Municipal de la Gobernación*. Barcelona: Centre d'Estudis Urbanístics, Municipals i Territorials, 1981.
- BUJ GIMENO, A.; *et al.* *Funcionamiento de los centros. Diagnóstico del Sistema Educativo, 1997*. Instituto Nacional de Calidad y Evaluación. Madrid: Ministerio de Educación y Cultura, 1998.
- CASTELLS, J.M. *La policía autonómica*. Oñati: IVAP, 1988.
- CENTRE D'ESTUDIS JURÍDICS. *El model de justícia juvenil a Catalunya*. Generalitat de Catalunya, 2000.
- CHEVALLIER-GOVERS, C. *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union Européenne*. Bruselas: Bruylant, 1999.
- COLL. *Cahiers de la Sécurité Intérieure (Les)*. «Risque et démocratie...». IHESI-Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure, 4.º trimestre, 1999.
- CONSELL MUNICIPAL DE BENESTAR SOCIAL. *El consell Municipal de Benestar Social. 1988-1995, vuit anys de cultura del benestar*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1996.
- DÍAZ, E. *La transición a la democracia*. Madrid: Eudema.
- DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA. *Proyecto: policía 2000* [Ciclostilado], 1999.

- DOMÍNGUEZ, J.L.; BALSEBRE, B. «La instancia policial en el ámbito de la justicia juvenil, referencia al proceso de especialización cualitativa de los Mossos d'Esquadra». En: DOMÍNGUEZ, J.L.; RAMOS, M.A. [coords.]. *La joven sociología jurídica en España. Aportaciones para una consolidación*. Oñati: Instituto Internacional de sociología Jurídica, 1998, p. 189-219.
- DOMÍNGUEZ, J.L.; VIRGILI, X. «La seguridad y la policía entre modernidad y postmodernidad. Notas para un análisis sistémico sobre sus procesos de cambio». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, n.º 6-7, 2000.
- ERICSON, R.; HAGGERTY, K. *Policing the Risk Society*. Oxford: Clarendon Press, 1997.
- FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias). *Prevención de la delincuencia en el modelo urbano*. Madrid: FEMP, 1990.
- GIMÉNEZ-SALINAS, E.; FUNES, J. «Recerques en les crisis, recerques de les crisis (deu anys de recerca sobre l'ordre i el control penal a Espanya)». En: ROBERT, Ph.; VAN OUIRIVE, L. [eds.]. *Recerca, Delinqüència i Justícia a Europa. Avaluació, recomanacions*. Barcelona: Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, 1993, p. 89-115.
- HEBBERECHT, P. «La prévention policière en Belgique: un laboratoire pour le développement d'un état de sécurité». En: CARTUYVELS, Y.; DIGNEFFE, F.; PIRES, A.; ROBERT, Ph. [eds.]. *Politique, police et justice au bord du futur*. París: l'Harmattan, 1998, p. 235-245.
- JAR, G. *Modelo policial español y policial autónomas*. Madrid: Dykinson, 1995.
- LÓPEZ, F. *En el laberinto*. Diario de Interior 1994-1996. Barcelona: Plaza y Janés, 1996.
- LÓPEZ GARRIDO, D. *El aparato policial en España*. Barcelona: Ariel, 1987a.
- LÓPEZ GARRIDO, D. *Terrorismo, política y derecho*. Madrid: Alianza Editorial, 1987b.
- MARTÍN VILLA, R. *Al Servicio del Estado*. Barcelona: Planeta, 1984.
- MINISTERIO DEL INTERIOR. *Las Comunidades europeas y el Ministerio del interior*. Madrid: Secretaría General Técnica, 1990.
- MORÁN, G. *El precio de la transición*. Barcelona: Planeta, 1992.
- MUÑAGORRI, I. «Comentario a la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad». *Poder y control*, 1, 1987, p. 235-246.
- O'MALLEY, P. *Crime and the Risk Society*. Dartmouth: Ashgate, 1998.
- PALACIOS, J. *23-F: El golpe del CESID*. Barcelona: Planeta, 2001.
- RECASENS I BRUNET, A. «¿Continuidad o frustración histórica?». *Poder y Control*, 0, 1986, p. 315-329.
- RECASENS I BRUNET, A. «Actituds sospitoses i productivitat repressiva». *Iniciativa i treball*, 2, 1991, p. 24-27.
- RECASENS I BRUNET, A. «El proceso de configuración de la normativa básica en materia policial en España: la construcción de una ley». En: BERGALLI, R. [coord.]. *Sentido y razón del Derecho. enfoques sociojurídicos para la sociedad democrática*. Barcelona: Hacer, 1992, p. 149-174.
- RECASENS I BRUNET, A. «La seguridad y el modelo policial español». En: D.A. *VII Seminario «Duque de Ahumada». Seguridad y Estado Autonómico*. Madrid: Ministerio de Justicia e Interior, 1996, p. 45-63.



- RECASENS I BRUNET, A. «Las policías en Cataluña. La policía integral y su conexión con el resto de policías». *El modelo policial y sus retos de futuro*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, 2000.
- REINARES, F. *Terrorismo y antiterrorismo*. Barcelona: Paidós, 1998.
- ROBERT, Ph. *Le citoyen, le crime et l'état*. Ginebra-París: Droz, 1999.
- RODRÍGUEZ, J.E. *Después de una dictadura: cultura autoritaria y transición política en España*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987.
- RODRÍGUEZ BASANTA, A. «Estudi exploratori sobre la informació relativa a la violència escolar a Catalunya (1996.1998)». *Memoria de investigación*. Escola de Policia de Catalunya, 1998.
- RODRÍGUEZ DIÉGUEZ, J.L.; et al. *Planes de Estudio y Métodos de enseñanza. Diagnóstico General del Sistema Educativo, 1997*. Instituto Nacional de Calidad y Evaluación. Madrid: Ministerio de educación y Cultura, 1998.
- SILVEIRA, H.; BODELÓN, E. «La ley de extranjería como forma de control social». En: BERGALLIR, R. [coord.]. *Sentido y razón del derecho, Enfoques socio-jurídicos para la sociedad democrática*. Barcelona: Hacer, 1992, p. 175-186.
- VALLÉS PORT, D. *Panorama de las intervenciones policiales en el problema de la violencia doméstica en España*, ponencia presentada en el Proyecto Dafne relativo al tratamiento de los hombres que maltratan a mujeres. Escola de Policia de Catalunya, 1999.