

## Miedo, inseguridad y control social

### *Monografía*

**Génesis de los conflictos, sociedad del miedo e industrialización del control.**

*César Manzanos*

**Exclusión social y prisiones.**

*Pedro José Cabrera*

**Otro derecho penal es posible: la alternativa restaurativa.**

*José Luis Segovia*

**(Des)organización social y aceptación de la inmigración en España: desorden ambiental, incertidumbre socio-económica y relaciones étnicas.**

*Diego Torrente, Ana Huesca, José Luis C. Bosch*

**Nuevos controles sociales ante un caso de exclusión social extremo: el control de la población drogodependiente en prisión.**

*José María Gallego Pérez*

**Enfermedad mental y delito. Una perspectiva europea.**

*Mariano Hernández*

**Expulsiones forzosas de España: los centros de internamiento de extranjeros (CIE).**

*Daniel Izuzquiza y Cristina Manzanedo*

**Bibliografía**

### *Tribuna Abierta*

**Análisis de la calidad de vida de trabajadores con discapacidad y en situación de exclusión social en empleo ordinario.**

*Nerea Ruiz Simón, Miguel Ángel Verdugo Alonso y María Begoña Orgaz Baz*

**Elementos que conforman la percepción negativa sobre la inmigración. Pistas para revertirla.**

*Sergio Barciela Fernández*

**Enfoque basado en derechos humanos y perspectiva de género.**

*Elena de Luis Romero*

# Miedo, inseguridad y control social

*Coordinación del número:*

**PEDRO JOSÉ CABRERA CABRERA**

# objetivos

**DOCUMENTACIÓN SOCIAL** es una *revista de ciencias sociales y de sociología aplicada*. Desde su inicio en 1957 aborda las cuestiones referidas al desarrollo social combinando el análisis y el diagnóstico riguroso con la formulación de propuestas para su aplicación.

Este objetivo se concreta en tres ejes temáticos. El primero es el análisis de la estructura social y la desigualdad, en el que se abordan los temas relacionadas con la pobreza y la exclusión, los procesos de desigualdad social y los colectivos desfavorecidos. Como segundo, los actores sociales, el Tercer Sector y su papel, así como sus políticas y sus propuestas referidas a los ámbitos del desarrollo social, en especial a las estructuras sociales y a la desigualdad. Y el tercero, las estructuras internacionales y sus efectos en el desarrollo y en la pobreza en el mundo, así como la cooperación internacional y el papel de los organismos multilaterales para el desarrollo.

Todos los artículos publicados son evaluados de forma anónima.

**DOCUMENTACIÓN SOCIAL** está incluida en LATINDEX, ISOC, SOCIOLOGICAL ABSTRAC, RAS, DIALNET y en el listado de Revistas Fuente en Sociología (IN~RECS).

161

**Director:** Sebastián Mora. *Servicios Generales de Cáritas Española*

**Director Técnico:** Francisco Lorenzo. *Fundación FOESSA*

**Consejo de Redacción:** Jaime Atienza. *Intermón Oxfam*. José Antonio Alonso. *Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)*. Director *Universidad Complutense de Madrid*. Pedro José Cabrera Cabrera. *Dpto. de Sociología y Trabajo Social. Universidad Pontificia Comillas de Madrid*. Antonio Elizalde. *Universidad Bolivariana de Chile*. Germán Jaraíz Arroyo. *Universidad Pablo Olavide*. Miguel Laparra Navarro. *Dpto. Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra*. Manuela Mesa Peinado. *Presidenta de la Asociación Española de Investigaciones para la Paz*. Teresa Montagut Antoli. *Dpto. Teoría Sociológica. Universidad de Barcelona*. Víctor Renes. *Servicios Generales de Cáritas Española*. Enrique del Río Martín. *Director PROEMPLEO Sociedad Cooperativa*. Imanol Zubero. *Dpto. de Sociología. Universidad del País Vasco*. José Manuel López Rodrigo. *Fundación Pluralismo y Convivencia*

**Consejo Asesor:** Julio Alguacil Gómez. *UC3M*. Rafael Aliena. *UV*. Ana Arriba. *UAH*. Juana Aznar. *UMH*. Julio Bordas. *UNED*. Olga Cantó Sánchez. *Univ. Vigo*. María Antonia Carbonero. *Univ. Illes Balears*. Concha Carrasco. *UAH*. Pedro Castón Boyer. *UGR*. Pedro Chaves Giraldo. *UC3M*. Delia Dávila Quintana. *Univ. Las Palmas de Gran Canaria*. Coral del Río. *Univ. Vigo*. Gonzalo Fanjul. *Intermón Oxfam*. Carlos García Serrano. *UAH*. Jordi Garreta Bochaca. *UIDL*. Emilio Gómez Ciriano. *UCLM*. Jorge Guardiola. *UGR*. Jordi Guiu. *UPF*. Enrique Lluch Frechina. *Univ. CEU Cardinal Herrera*. Miguel Ángel Malo. *USAL*. Vicente Marbán. *UAH*. Pau Mari-Klose. *UB*. Flavio Marsiglia. *School of Social Work – SIRC*. Director. Fausto Miguelez. *UAB*. Francisco Javier Moreno Fuentes. *CSIC*. Antonio Moreno Mejías. *Centro de Recursos para Asociaciones de Cádiz y la Bahía*. Rosalía Mota López. *U. Comillas*. Ricardo Pagán Rodríguez. *UMA*. Jesús Pérez. *UNEX*. Begoña Pérez Eransus. *Univ. Pública de Navarra*. Jorge Rodríguez Guerra. *ULL*. José Juan Romero. *ETEA*. Esteban Ruiz Ballesteros. *UPO*. María Rosario Sánchez Morales. *UNED*. Sebastián Sarasa. *UPF*. Constanza Tobío Soler. *UC3M*. Teresa Torns. *UAB*. Fernando Vidal. *U. Comillas*. Cristina Villalba Quesada. *UPO*. Juan José Villalón Ogáyar. *UNED*. Ángel Zurdo. *UCM*

**Redacción de la Revista:** Embajadores, 162 1ª planta  
28045 Madrid

Tel. 91 444 13 35  
[documentacionsocial@caritas.es](mailto:documentacionsocial@caritas.es)

**DOCUMENTACIÓN SOCIAL** no se identifica necesariamente con los juicios expresados en los trabajos firmados. Los artículos publicados en esta revista no pueden ser reproducidos total ni parcialmente sin citar la procedencia.

© **Cáritas Española**. Editores

ISSN: 0417-8106 ISBN: 978-84-8440-475-0 Depósito Legal: M. 4.389-1971

Preimpresión e impresión: Advantia Comunicación Gráfica, S. A. • 28906 Getafe

# Sumario

---



## Presentación

7



## Monografía

### **Génesis de los conflictos, sociedad del miedo e industrialización del control.**

*César Manzanos* ..... 15

### **Exclusión social y prisiones.**

*Pedro José Cabrera* ..... 43

### **Otro derecho penal es posible: la alternativa restaurativa.**

*José Luis Segovia* ..... 67

### **(Des)organización social y aceptación de la inmigración en España: desorden ambiental, incertidumbre socio-económica y relaciones étnicas.**

*Diego Torrente, Ana Huesca, José Luis C. Bosch* ..... 87

### **Nuevos controles sociales ante un caso de exclusión social extremo: el control de la población drogodependiente en prisión.**

*José María Gallego Pérez* ..... 115

<b>Enfermedad mental y delito. Una perspectiva europea.</b> <i>Mariano Hernández</i> .....	<b>133</b>
<b>Expulsiones forzosas de España: los centros de internamiento de extranjeros (CIE).</b> <i>Daniel Izuzquiza y Cristina Manzanedo</i> .....	<b>153</b>
<b>Bibliografía.</b> .....	<b>173</b>



### Tribuna Abierta

<b>Análisis de la calidad de vida de trabajadores con discapacidad y en situación de exclusión social en empleo ordinario.</b> <i>Nerea Ruiz Simón, Miguel Ángel Verdugo Alonso y María Begoña Orgaz Baz</i> .....	<b>187</b>
<b>Elementos que conforman la percepción negativa sobre la inmigración. Pistas para revertirla.</b> <i>Sergio Barciela Fernández</i> .....	<b>203</b>
<b>Enfoque basado en derechos humanos y perspectiva de género.</b> <i>Elena de Luis Romero</i> .....	<b>227</b>



### Documentación

<b>Informe anual 2010. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura elaborado por el Defensor del Pueblo.</b> .....	<b>243</b>
---	------------



## Reseñas bibliográficas

**El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España.****Miguel Laparra y Begoña Pérez (coordinadores).***Belén Romero Prieto* ..... **261****Inmigración y Estado de bienestar en España.****Francisco Javier Moreno Fuentes y María Bruquetas Callejo.***Fernando Sánchez Hernández* ..... **267****Cáritas actúa, núms. 0, 1, 2 y 3.***M.<sup>a</sup> José Pérez de La Romana* ..... **270****Desarrollo humano y ética de la sostenibilidad.****Antonio Elizalde.***Estela Aguirre Sánchez-Beato* ..... **273**





## Presentación

---

La sociedad contemporánea, a la que alguien definió como sociedad del riesgo, a pesar de contar con las cotas más altas de bienestar material y económico, con la esperanza de vida al nacer más prolongada de toda la historia de la humanidad y con el marco de derechos y garantías jurídicas más amplio de cuantos se han conocido a lo largo del tiempo, vive atenazada por el miedo. Los habitantes de las sociedades más ricas del planeta vivimos con miedo al futuro, al otro, a la posibilidad de crisis, de catástrofes, de caos; el miedo inespecífico, o bien concretado en forma de accidente, despido, desahucio, enfermedad; el miedo a todo y a nada en particular, el miedo como fuente básica de inseguridad; el miedo, ha llegado a constituirse actualmente en el sustrato básico sobre el que organizar toda una industria basada en el temor, el recelo, la sospecha.

La gestión de la inseguridad más extendida e irracional se convierte así en uno de los pilares básicos desde los que organizar las instituciones y regular la estructura social contemporánea. Como mecanismo para invisibilizar el conflicto social que aún persiste, la búsqueda compulsiva de seguridad viene a expresarse entre nosotros a través de una multiplicación de prácticas y políticas securitarias y de control social que intentan vanamente vencer a los mismos fantasmas que las han generado previamente. Traducida en demanda populista de políticas de Ley y Orden se convierte actualmente en la gran alternativa del discurso reaccionario que argumenta sobre el presunto derroche e ineficacia de los gastos que se aplican a políticas sociales. Mientras se somete al asedio permanente al Estado del Bienestar (o a lo que queda de él), se expande y for-

talece entre nosotros el Estado Penal. Los centros de detención y la cárcel se erigen así falazmente ante la opinión pública en presunta alternativa frente a los centros sociales y la vida democrática.

Este número de Documentación social, trata de aportar información, datos y opiniones sobre el precario equilibrio de esa delicada balanza. ¿Optaremos por reforzar la democracia, los derechos sociales y la lucha contra la exclusión social y la pobreza, o bien nos lanzaremos al abismo de las políticas autoritarias, xenófobas y represivas de la libertad, tratando de eliminar nuestra propia angustia mediante la anticualla histórica que representa la persecución, el encierro o la expulsión del Otro? Desgraciadamente en la vieja Europa hay signos más que inquietantes de esto último. Sin embargo, también hemos visto recientemente cómo se despertaban aquí y allá nuevas energías y movilizaciones en demanda de sueños y horizontes que creíamos desaparecidos para siempre. A todo ello quiere sumarse el contenido de este número que hemos tratado de articular a la vez desde la crítica y la propuesta.

Asumiendo abiertamente un tono apocalíptico, puesto que según el autor hay ejemplos empíricos más que suficientes del apocalipsis que vive el mundo en la actualidad, **César Manzanos**, ahonda en las raíces de la sociedad de control total explorando críticamente algunos de los referentes clásicos de las ciencias sociales, antes de pasar a revisar sus manifestaciones concretas como control corporal, cultural, político, mental o moral. Según Manzanos el sobredimensionamiento del riesgo en los países ricos es una forma de ideología que se esgrime para justificar la necesidad de invertir en más políticas de seguridad, control y represión para combatirlo. Todo ello en un contexto global de despilfarro y desigualdad, en donde el problema no es tanto la pobreza (de muchos), sino la riqueza (de unos pocos). En ese marco, las políticas de Ley y Orden que se exportan al resto del mundo desde los Estados Unidos, encuentran un terreno privilegiado en nuestro país, que con un deficitario desarrollo del Estado social y un crecimiento galopante de las desigualdades se ha aupado hasta ocupar el primer puesto europeo en los indicadores que reflejan la expansión del Estado penal. En este recorrido juega un papel fundamental la mercantilización de la seguridad y el auge de las industrias privadas de control, a las que interesa promover la construcción de una sociedad «policializada, penitente y militarizada», todo ello en detrimento de la inversión en políticas públicas de protección social.

Desde una perspectiva más analítica, **Cabrera** presenta los datos más recientes de la evolución seguida por el sistema penitenciario español, comparándolos con los procedentes de los países de nuestro entorno, para constatar la atipicidad de España en este tema, ya que en pocos años se ha convertido en el país euro-

peo con la mayor tasa de población encarcelada, encerrada dentro de las prisiones más grandes de Europa y ocupando la segunda posición continental en nivel de hacinamiento. Los cambios en el perfil de la población encarcelada debidos a la evolución de la conciencia social en temas como violencia de género o seguridad vial, así como el impacto de la presencia cada vez mayor de extranjeros, están modificando notablemente el perfil de la población presa y la vida cotidiana en prisión. Es verdad que de unos meses acá se puede apreciar un cierto giro en la aplicación de medidas alternativas y suspensiones de condena que desde hace aproximadamente un año se está viendo reflejado en un descenso del número total de presos, por primera vez desde 1994. Lo que pone de relieve la importancia de cuál sea la visión política que marque la gestión penitenciaria, pues puede introducir reformas que, aunque llenas de limitaciones, contribuyan a mejorar significativamente las condiciones de vida en prisión. Esto último ha podido ser comprobado en una encuesta reciente contestada por casi 1.700 personas presas que el autor resume al final de su artículo. No obstante sigue existiendo todavía un importante camino a recorrer en defensa de los derechos humanos en materia de abusos y maltrato durante los períodos de detención.

Continuando con la línea crítica pero desde un enfoque más propositivo **José Luis Segovia** sale al paso de la hipertrofia del Derecho Penal, defendiendo la posibilidad de otro tipo de Derecho Penal en base a la reflexión sobre el sufrimiento humano que sería posible evitar, con un Derecho orientado a la satisfacción de las necesidades humanas y a salvaguardar la dignidad de la persona. Nada que ver con el Derecho Penal del enemigo, sea este el extranjero, el otro o el diferente, que se alimenta del morbo y la emotividad alentada desde los medios de comunicación en base a algunos hechos particularmente dramáticos y dolorosos, para tratar de promover el populismo punitivo. Un tipo de Derecho que, por ejemplo, protege en exceso asuntos como la propiedad industrial e intelectual mientras levanta obstáculos para que los países pobres puedan acceder a vacunas y medicamentos. Termina abogando por una justicia restaurativa que atienda «prioritariamente a la protección de la víctima y al restablecimiento de la paz social, mediante el diálogo comunitario y el encuentro personal entre los directamente afectados», para lo que contamos con una herramienta de extraordinaria importancia: la mediación penal, con la que trabajar la responsabilización personal del infractor, la empatía y el ponerse en el lugar del otro. Yendo pues a las causas del conflicto para superarlo desde bases sólidas, como son: la apuesta por el diálogo, la verdad, la racionalidad y la consideración de la víctima como protagonista, de cuyos intereses y derechos parece haberse olvidado hasta ahora el Derecho Penal más convencional.

Con un trabajo exquisitamente riguroso y académico de corte cuantitativo, basado en encuestas de opinión y anclado en la tradición ecológica de Chicago,

los profesores **Torrente, Huesca y Bosch** nos dan la ocasión de reflexionar, sobre la crisis de la tolerancia y el respeto frente al otro, cuando el entorno local y más cercano se convierte en espacio privilegiado para la sospecha y el miedo. Es en las distancias cortas donde con más probabilidad se fijan las actitudes de recelo o aceptación ante el que se muestra diferente: el extranjero, el extraño. En el barrio o el pueblo se empieza a construir la demanda de control, seguridad y orden frente a lo que se antoja como un incremento de la desorganización social. Una vez que se ha negado la condición de vecino y semejante al inmigrante recién llegado de otro país, nos encontramos servido el caldo de cultivo de la política migratoria de corte securitario y xenófobo. Mientras que por el contrario, según se desprende de los datos de encuesta, la existencia de relaciones interpersonales directas entre autóctonos y foráneos se convierte en el segundo factor que mejor explica la aceptación de la inmigración, tras la percepción de orden en el entorno próximo. En general los resultados confirman lo acertado de las políticas que favorecen la vecindad multicultural y evitan la guetización de los barrios. Los autores concluyen afirmando la supremacía del efecto positivo de la organización social frente al negativo que pueda generar la percepción de desorganización.

Además de doctor en Sociología, **José María Gallego** es funcionario de Instituciones Penitenciarias, lo que nos permite asomarnos al mundo de la cárcel desde una perspectiva privilegiada, particularmente interesante y poco frecuente en nuestro país. Nos ofrece una descripción de la política de control médico y farmacológico que se aplica en prisión a las personas drogodependientes como un ejemplo particular de las contradicciones existentes en la propia sociedad en torno a la cuestión de las drogas ilegales que no hacen sino encontrar en la cárcel un sistema cerrado donde se amplifican y adquieren su máxima virulencia; de manera que es la práctica médica y terapéutica la que se erige como conocimiento técnico por excelencia dentro y fuera de la cárcel, tanto en la definición de la realidad, sobre la que emite definiciones y adjudica etiquetas, como en el abordaje de las presuntas soluciones que pasan a ser exclusivamente de carácter clínico y administradas a individuos-pacientes, reconvertidos así de peligrosos drogodependientes en consumidores legales de psicofármacos. De este modo, se está pasando de utilizar la contención espacial (muros) o la sujeción mecánica (grilletes), a la contención farmacológica: metadona, ansiolíticos, antidepresivos..., con lo que de paso, se hace bajar la conflictividad al interior de la cárcel y se facilita la evasión (mental) mediante un amplio reparto de recetas y productos químicos de curso legal. Nada que no sea también un mecanismo ampliamente extendido en nuestro modelo actual de sociedad, puesto que si en prisión el 31% de las personas presas consumen psicofármacos, no es menos cierto también que en la sociedad española los consumen entre el 12 y el 16% de la población.

Dando un paso más allá y saliendo del estricto campo de las ciencias sociales pero manteniéndonos dentro de la tradición humanista de la medicina, el psiquiatra **Mariano Hernández**, ampliamente conocido entre los círculos que abogan por el enfoque comunitario de la psiquiatría, relaciona en torno a los complejos vínculos que unen delito y salud mental, para defender el derecho a la salud, y en especial a la salud mental, que siguen teniendo las personas presas aún después de haber ingresado en prisión. Paradójicamente un resultado de la desinstitucionalización psiquiátrica, al realizarse sin las condiciones y exigencias de soporte social y comunitario que hubiera requerido, fue el trasvase de pacientes desde el encierro psiquiátrico al encierro carcelario. Los datos más actuales nos indican que el 42% de los presos en España padecen algún tipo de morbilidad psiquiátrica, incluyendo ahí los casos de dependencia a drogas, se acompañen o no de problemas psiquiátricos añadidos. Todo ello le sirve para combatir algunos prejuicios y estereotipos sobre el carácter criminógeno de la enfermedad mental y abogar por una visión más compleja y holística del asunto, en un contexto como el español donde aún queda mucho trabajo pendiente para lograr coordinar Salud mental y Justicia.

Finalmente, **Cristina Manzanedo y Daniel Izuzquiza**, de Pueblos Unidos nos muestran la realidad de los CIE (Centros de Internamiento de Extranjeros) en España, «establecimientos cerrados de carácter no penitenciario» según la ley, pero cárceles de hecho, aunque no de derecho en donde nuevamente la lógica securitaria y de control se da de bruces con los derechos humanos y el respeto a la dignidad de la persona. Por esa especie de limbo jurídico, carente de un Reglamento que regule su funcionamiento, en el que se puede permanecer encerrado hasta dos meses a la espera de la expulsión, y sin que haya mediado la comisión de ningún delito sino una simple infracción administrativa, pasaron durante el año 2009, ¡más de dieciséis mil personas! No es extraño que desde su creación arrastren una larga historia de quejas debido a las precarias condiciones materiales y de funcionamiento, la carencia de personal especializado en trabajo social, el durísimo régimen de visitas, el trato recibido por parte de la policía durante el internamiento o los traslados, y la opacidad informativa que acompaña a su gestión y que se traduce en obstáculos casi insuperables para el trabajo de las ONG y las organizaciones sociales.

Inaugurando el apartado de Tribuna Abierta, **Nerea Ruiz Simón, Miguel Ángel Verdugo Alonso y María Begoña Orgaz Baz** realizan un exhaustivo y riguroso análisis de la calidad de vida de un grupo de trabajadores que participaron en el Programa ECA Caja Madrid en el año 2008, y que presentaron algún tipo de discapacidad. Todo ello es introducido por la historia y el contexto de la integración laboral de los trabajadores discapacitados, respaldado por un método objetivo sustentando en una serie de instrumentos, procedimientos

y análisis de datos minucioso y concluido con una enriquecedora discusión de los resultados obtenidos.

En el segundo artículo de la sección, **Sergio Barciela** pone sobre la mesa una rigurosa exploración de la percepción de las migraciones en nuestro país. Definiendo los factores más influyentes en la realidad de los migrantes y la visión de la población española nativa (marco jurídico-legal de las migraciones y derechos de los migrantes, número de inmigrantes, situación económica en nuestro país, etc.) consigue diferenciar un marco de análisis capaz de definir los procesos de formación de la opinión pública. En forma de conclusión y de manera propositiva se muestran una serie de medidas y buenas prácticas cuyo fin aspira a invertir los prejuicios y estereotipos precursores de la visión negativa de los migrantes en España, abriendo la senda de la convivencia entre los ciudadanos.

En el tercer y último artículo del apartado de Tribuna Abierta, **Elena de Luis**, nos aporta el valor imprescindible de dos perspectivas. Un primer enfoque basado en derechos humanos (EBDH), que proporciona un marco conceptual y metodológico sustentado en los estándares y principios internacionales, cuyos objetivos son su promoción y protección. Y en segunda instancia, que no menos importante, la visión enraizada en la igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres. Nos encontramos con que ambas perspectivas se corresponden y vinculan entre sí, en un compendio de derechos universales, en los que es imposible comprender unos sin considerar los otros.

A modo de conclusión, en la sección de documentación, y unido a la temática transversal del monográfico, presentamos una síntesis del *Informe anual 2010 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura* elaborado por el Defensor del Pueblo. Con la misión de mostrar la realidad de los casos de tortura en nuestro país, el informe pretende profundizar y retratar los tipos de prácticas contrarias a los derechos fundamentales en los lugares institucionales de privación de libertad.

# Monografía

<b>1</b>	<b>Génesis de los conflictos, sociedad del miedo e industrialización del control.</b> <i>César Manzanos</i> .....	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>Exclusión social y prisiones.</b> <i>Pedro José Cabrera</i> .....	<b>43</b>
<b>3</b>	<b>Otro derecho penal es posible: la alternativa restaurativa.</b> <i>José Luis Segovia</i> .....	<b>67</b>
<b>4</b>	<b>(Des)organización social y aceptación de la inmigración en España: desorden ambiental, incertidumbre socio-económica y relaciones étnicas.</b> <i>Diego Torrente, Ana Huesca, José Luis C. Bosch</i> .....	<b>87</b>
<b>5</b>	<b>Nuevos controles sociales ante un caso de exclusión social extremo: el control de la población drogodependiente en prisión.</b> <i>José María Gallego Pérez</i> .....	<b>115</b>
<b>6</b>	<b>Enfermedad mental y delito. Una perspectiva europea</b> <i>Mariano Hernández</i> .....	<b>133</b>
<b>7</b>	<b>Expulsiones forzosas de España: los centros de internamiento de extranjeros.</b> <i>Cristina Manzanedo</i> .....	<b>153</b>
<b>7</b>	<b>Bibliografía.</b> .....	<b>173</b>





1

# Génesis de los conflictos, sociedad del miedo e industrialización del control

César Manzanos

Doctor en Sociología, Profesor en la Universidad del País Vasco  
cesar.manzanos@ehu.es

Fecha de recepción: 17/05/2011

Fecha de aceptación: 23/05/2011

## Sumario

1. La génesis de la regeneración de los conflictos: su negación y su presunta resolución.
2. Teorías sociales del conflicto.
3. Génesis estructural de los conflictos sociales: construcción de la «sociedad del riesgo», fabricación del miedo e industrialización del control.
4. Exclusión de las mayorías sociales e industrialización del control.
5. El problema de la riqueza en el actual modelo socio-económico desigual.
6. La política criminal actual: uso mercantil de los conflictos, de la inseguridad y la gestión penal de los riesgos.
7. Bibliografía.

## RESUMEN

*Es la aceptación de los conflictos y su posterior intervención una de las asignaturas pendientes de nuestra sociedad actual. La justificación de las injusticias sociales nos ha conducido a un proceso de autocensura individual, en una realidad en el que hablamos más, más sin comunicarnos. La intensificación del control público y privado y el endurecimiento de las condenas penales es reflejo de una actitud reactiva a la aceptación de los conflictos innatos a nuestra naturaleza social. La apuesta por el control social como prevención de las desviaciones ha acabado por finalizar en una mercantilización de la seguridad en la que los fines sociales se han supeditado a los económicos privados.*

## Palabras clave:

*Conflicto, control social, riesgo, Estado, desigualdad, dualización, tolerancia cero.*



## **ABSTRACT**

*The acceptance of conflicts and subsequent intervention are among the unresolved issues of present-day society. The justification of social injustices has led us to a process of individual self-censorship, in a reality in which we talk more, but without communicating. The intensification of public and private control and the toughening of criminal sentencing is a reflection of a reactive attitude to the acceptance of conflicts that are innate in our social nature. The bid to use social control to prevent deviations has resulted in a commercialization of security in which private economic objectives take precedence over social objectives.*

### **Key words:**

*Conflict, social control, risk, State, inequality, zero tolerance, dualization.*



*«Los problemas humanos no se pueden solucionar, vivir consiste en aprender a convivir con ellos».*

MANZANOS, C., *Invitación al pensamiento, Libro I de la trilogía «Trescientos y un aforismos para disentir»*, Arte Activo, Vitoria-Gasteiz, 2008.

*«El equilibrio y la armonía residen en el interior de todos los seres y, quienes las mercantilizan, han hecho que las tensiones y conflictos que las engendran nos conviertan en seres desequilibrados y hostiles».*

MANZANOS, C., *Aromas del Inframundo, Libro II de la trilogía «Trescientos y un aforismos para disentir»*, Ikusbide y Arte Activo, Vitoria-Gasteiz, 2009.

## 1 LA GÉNESIS DE LA REGENERACIÓN DE LOS CONFLICTOS: SU NEGACIÓN Y SU PRESUNTA RESOLUCIÓN

La génesis del conflicto está en la esencia de las cosas. Dentro de las cosas, están las cosas vivas, los seres vivos, que nacemos, vivimos, nos reproducimos y morimos en permanente tensión y conflicto, porque la vida no sería, ni es vida si no es tensión y conflicto. Dentro de los seres vivos está el animal humano y para explicar su naturaleza y su historia, el sentido de la acción humana y social, hemos de considerar ineludiblemente que lo que es y será, es fruto del conflicto permanente que mantiene con sus congéneres y con el resto de los seres.

Esta idea, que a simple vista parece muy simple, es una idea «a la que no nos hacemos» y es más, nos negamos a reconocer. Como lo expresaba brillantemente el poeta Luis Cernuda «El hombre no tolera estar vivo sin más: como en un juego trágico necesita apostar su vida en algo, algo de lo que alza un ídolo, aunque con barro sea, y antes que confesar su engaño quiere muerte».

Los conflictos humanos interpersonales, de parentesco, familiares, en nuestras relaciones cotidianas en el ámbito educativo, vecinal, laboral, los conflictos sociales de tipo medio ambiental, en la convivencia ciudadana, en el ámbito penal o racial, en lo político o lo económico, son conflictos que jamás se solucionan. Ellos y lo que mal definimos como «problemas sociales» en términos matemáticos, es decir, positivistas, son consustanciales a la realidad y no tienen solución. Es precisamente nuestra mentalidad, nuestro racionalismo



instrumental, el que se empeña en solucionar aquello que no tiene solución, inhabilitándonos para aprender a convivir con todo aquello que nos crea conflicto, por haber generado un mundo donde hemos elevado el conflicto y su génesis vital a la categoría de algo a evitar, neutralizar y eliminar. Éste ha sido el germen de nuestras sociedades contemporáneas cada vez más muertas y represivas, y lo que es peor, sociedades que se retroalimentan de la muerte, del canibalismo y de autodevoración de los seres vivos y de la naturaleza.

Efectivamente, en el seno de las sociedades contemporáneas, todas ellas afectadas por multiplicidad de conflictos: domésticos, ecológicos, políticos, laborales, bélicos, etcétera, no existe una visión del conflicto como elemento imprescindible para la regeneración de las relaciones sociales, y lo que resulta más importante, una investigación y puesta en práctica de mecanismos destinados a afrontarlos, integrándolos en nuestras formas de vida y muy al contrario, cuando se habla de afrontarlos, inmediatamente se habla de resolución de los mismos, no de convivir con ellos como elementos necesarios para el cambio social.

La falta de una capacidad social mayor para conocer, analizar y afrontar los conflictos ha venido impuesta por la visión irreal de las sociedades como conjuntos armónicos e integrados, solo perturbados por exiguas y transitorias «desviaciones», característica de las ideologías hegemónicas, como por ejemplo el funcionalismo, con su identificación de la sociedad con un sistema social, y el marxismo que aún recurriendo a grandes teorías sobre el carácter estructural del conflicto, ha olvidado el estudio específico e histórico de las diferentes expresiones de la lucha de clases y de las guerras internacionales, así como la profundización en los diversos mecanismos de transformación correspondientes a cada una de estas expresiones.

A partir de los años cincuenta del pasado siglo, y ya tardíamente tras dos guerras mundiales, en medio de las diversas guerras que se están cobrando muchísimas más víctimas que las registradas en la Segunda Guerra Mundial, tras los procesos de liberación nacional en diversos países, en medio de la amenaza de la Guerra Nuclear, en el contexto de la actual fase del mercantilismo cuyo motor de desarrollo se basa en la guerra permanente, resurge la necesidad y el interés por el estudio de los conflictos sociales, ante la incapacidad humana para afrontarlos que procede precisamente del empeño en negarlos, empeño que a su vez provoca su regeneración por no comprenderlos y enfrentarlos, es decir, por el empeño en negar el propio conflicto.

Es necesaria una acumulación de conocimientos y una visión transdisciplinar con métodos históricos, cualitativos y cuantitativos, etnográficos, etcétera, sobre los diversos conflictos sociales para poder prever y afrontar los diversos

tipos de conflictos (cotidianos, económicos, étnicos, nacionales, etcétera). Hasta ahora, al conflicto se le había considerado una forma pequeña y excepcional de relación social, y hemos de considerarlo una parte intrínseca de la vida social. El conflicto no es fruto de procesos de desviación, sino que las diversas formas de disentimiento, rebelión, represión, patologías sociales, etcétera, son expresiones de las formas de vida con las que estructuramos las relaciones humanas.

Resulta muy importante leer los cambios estructurales en nuestras sociedades a partir de los conflictos que los provocan. Así, por ejemplo, la guerra está en la base de toda relación política, es decir, más que ser la guerra la continuación de la política por otros medios, la política es la continuación de la guerra por otros medios. La guerra impulsa el desarrollo tecnológico, mueve la actividad económica más importante de la economía mundo (mercado de armas) y, la amenaza de guerra, está en la base de la aparición del Estado moderno y de todas las formas de regular las relaciones políticas.

## 2 TEORÍAS SOCIALES DEL CONFLICTO

Lo anteriormente dicho no quiere decir que a lo largo de los dos últimos siglos, las ciencias sociales no hayan generado discursos y políticas desde diversas perspectivas sobre el conflicto. A continuación repasamos algunas de estas visiones para dar fe de la preocupación diversa, divergente y a veces convergente sobre los conflictos sociales. No podemos olvidar que éstas y otras visiones inspiradas en autores clásicos tales como Simmel, Marx, Dahrendorf o Coser entre otros, sentaron muchas de las bases sobre las que se han venido analizando los conflictos sociales.

Así, la escuela realista (Morgenthau, Raimond Aron), ha considerado la lucha por el poder un fenómeno universal en el tiempo y en el espacio, y plantea que las sociedades organizadas en Estados regulan sus conflictos mediante las disposiciones jurídicas y legales (y los mecanismos sancionatorios correspondientes) y mediante los medios de disuasión que implican la posesión y el uso de la fuerza bélica (monopolio de la violencia por parte del Estado y de los grupos de poder). Los conflictos internacionales centran la atención y constituyen la preocupación principal de esta escuela puesto que conciben la sociedad internacional como una sociedad anárquica donde impera la ley de la selva, no existiendo estructuras de poder supraestatal que obliguen a aplicar las leyes internacionales como, por ejemplo, en conflictos como los de Oriente Medio, y especialmente en los de Libia, Irak, Israel-Palestina, Balcanes, etcétera.



Frente a esta preocupación por evitar o al menos controlar y limitar la guerra en la era nuclear aparecen los estudios estratégicos orientados por una concepción que considera la guerra como medio de regular las relaciones entre Estados, pudiéndose evitar mediante las leyes internacionales impuestas por organismos políticos y militares supraestatales o/y a través del imperio (imposición de un país sobre los demás) provocándose así un equilibrio de poder (ejemplo: ONU con derecho a veto).

Por otra parte el análisis marxista del conflicto, desde el marxismo clásico, considera que la estructura social del modelo de sociedad capitalista es una estructura objetivamente conflictiva de dominación social: las estructuras de poder y los mecanismos de control regulan el conflicto. El conflicto social permanece muchas veces latente porque las clases dominantes utilizan diversos mecanismos de justificación y de legitimación ideológica que impiden la toma de conciencia de los dominados. Los principales instrumentos utilizados para hacer que no se manifiesten los conflictos son la fabricación de una imagen sobre la economía (modo de producción capitalista como racional, natural y necesario) y la política (democracia formal que no deja demasiado espacio para la intervención directa de la ciudadanía en los asuntos públicos).

Dentro de esta perspectiva las teorías de la Escuela Crítica de Frankfurt han realizado interesantes aportaciones al análisis estructural del conflicto social de entre las que podemos brevemente destacar las siguientes:

- El control social para neutralizar los conflictos sociales y económicos se ejerce cada vez más desde el ámbito cultural: la producción de conciencias y su manipulación son cuestiones claves para analizar los conflictos sociales (control en el ámbito simbólico y cultural).
- El conflicto social se encubre disolviendo y difuminando las diferencias sociales estructurales utilizando los medios de comunicación de masas como instrumentos de adiestramiento para el conformismo mediante la producción de una visión falseada de la realidad social (control ideológico).
- La ideología dominante se presenta legitimada sobre el principio de racionalidad científica que fundamenta el carácter tecnológico de la sociedad industrial contemporánea.
- El control ideológico complementario al control formal supone la introyección del control social (autocontrol) mediante la progresiva identificación del yo interior con las imágenes de la realidad dominantes en el exterior.



- Las contradicciones y crisis del capitalismo aparecen cuando fallan los mecanismos políticos e ideológicos necesarios para neutralizarlas: problemas de legitimación, de motivación, de administración.
- Existe una contradicción estructural en el sistema capitalista entre las normas vigentes y la realidad social: no hay correspondencia entre los procesos de decisión política y las necesidades, experiencias y posibilidades de actuación de los diversos sujetos sociales. Pérdida de credibilidad hacia las políticas legislativas y económicas que reproducen las injusticias y las relaciones de dominación.
- El sistema desplaza el conflicto central hacia la periferia. Los conflictos no se eliminan, se desplazan, fingiéndose que no son derivaciones de la contradictoria organización socio-económica del control.

Estas perspectivas de pensamiento crítico plantean diversas alternativas y salidas a estas cuestiones como son: crítica a la absolutización (verdades absolutas), actitud de sospecha (evitar el autoengaño), interés emancipador (nuevos valores y saberes sometidos, diversidad, pluralidad), mantener la pregunta por el sentido (preguntas bien formuladas no respuestas).

En tercer lugar, las teorías sistémicas analizan los conflictos desde el estudio de las relaciones entre actores y partes que forman el sistema (relaciones de cooperación o dominación entre los actores), preocupándose por la búsqueda de formas que permitan equilibrar el sistema (funcionalización del conflicto).

Éstas y otras visiones sobre el conflicto nos ayudan a hacernos una idea de las diferentes formas de entenderlos y conceptualizarlos, que son en gran medida diversas, divergentes y en ocasiones convergentes y, que, a la larga apuntan a formas particulares de plantear los mecanismos para afrontarlos.

Aunque sale fuera del alcance de esta reflexión, abordar la cuestión de los mecanismos para la resolución de conflictos, por lo anteriormente expuesto, no podemos dejar de aclarar que el uso del término resolución de conflictos resulta inadecuado, puesto que sería más correcto hablar de mecanismos para afrontarlos dado que esta expresión comporta la aplicación de dispositivos para regularlos, neutralizarlos, refuncionalizarlos, etcétera, y para comprender que las diversas herramientas para afrontar los conflictos, y particularmente la mediación nos aportan elementos para poder visualizarlos, dotar de capacidad a los diversos agentes que los protagonizan para comunicarse, para llegar a acuerdos y cumplirlos, pero siempre teniendo en cuenta que los conflictos no se resuelven definitivamente. Los conflictos humanos y los problemas que nos ocasionan no responden a la lógica aritmética (problema-solución), y por tanto



la lógica emocional de partida para afrontar los conflictos ha de ser la de establecer mecanismos para aprender a convivir con ellos en términos de generar vínculos convivenciales acordados y no en términos de negación del conflicto o de imposición de soluciones por parte de quienes detentan el poder.

### **3 GÉNESIS ESTRUCTURAL DE LOS CONFLICTOS SOCIALES: CONSTRUCCIÓN DE LA «SOCIEDAD DEL RIESGO», FABRICACIÓN DEL MIEDO E INDUSTRIALIZACIÓN DEL CONTROL**

La acción humana es una constante búsqueda y construcción de sentido a partir del cual se edifican las identidades, los universos de valores, los imaginarios en torno a lo que las cosas son o habrían de ser. Ni qué decir tiene que en esta inseparable e indiferenciable relación entre los actos y las definiciones de los mismos, se encuentra uno de los fundamentos de esa construcción de sentido, y que, según el significado otorgado a las palabras, el tipo de acciones resultantes de las mismas, está condicionado por el uso e interpretación que demos a los conceptos que las sustentan.

Este es también el caso de términos como riesgo *versus* inseguridad o seguridad *versus* control social. Estos conceptos así como los discursos y prácticas que producen, a semejanza de otros tan amplios, abstractos y polivalentes en su significación son utilizados como referentes a la hora de conducir el comportamiento humano y se sacralizan como fundamento de las políticas que han de articular cualquier orden social que busque referenciar y estructurar las sociedades.

Pero estos términos, debido a su múltiple significación no son en absoluto neutrales, ni mucho menos consensuales. Si la seguridad ante «los riesgos» viene vinculada a la defensa de intereses generales, a la garantía de la convivencia, a facilitar las condiciones y calidad de vida imprescindibles para la paz social o a cualquier otro enunciado más o menos generalista, en función de qué entendamos por interés general, convivencia o paz social, en función de preguntas tales como por ejemplo la de quién, dónde, para qué, o en qué condiciones, podemos identificar riesgos bien distintos y entender por seguridad cosas muy diversas e incluso contrapuestas puesto que a menudo la seguridad de unos sujetos sociales se fundamenta en la inseguridad de otros.

Este es el debate social que está por hacer y que para iniciarse se encuentra con un gran obstáculo que, una vez más, es: lo viciados y adulterados que están estos términos puesto que han sido secuestrados por las construcciones de significado hegemónicas que identifican el riesgo y la necesidad de seguridad



con visiones que las contraponen a otro concepto de parecido contenido manipulado cual es el de libertad, o con visiones que plantean como único garante de la seguridad el recurso monopolista al uso de la violencia por parte de determinados Estados, o a la inevitabilidad de invertir y legitimar políticas criminales, donde la centralidad para supuestamente garantizar la seguridad está en la acción de sistemas coercitivos tales como el militar, policial o penal.

Resulta pues muy pertinente realizar esta reflexión con el fin de contribuir a desnudar las definiciones prevalecientes sobre riesgo, inseguridad, seguridad y control social, objetivar los conceptos y llevarlos al espacio social más amplio donde habrían de anidar y desenvolverse. Hemos de sacar estos conceptos de las visiones reduccionistas, y por ello tendenciosas, que los condenan al ámbito de las políticas criminales, para situar conceptos tales como por ejemplo el de «nuevos riesgos globales», «seguridad *versus* inseguridad ciudadana» en el lugar de donde nunca debieron de ser expulsados. Éste no es otro que el espacio más amplio de la seguridad social y de las políticas sociales al que han de estar supeditadas las políticas criminales, y por el que muy frecuentemente han de ser sustituidas.

## 4 EXCLUSIÓN DE LAS MAYORÍAS SOCIALES E INDUSTRIALIZACIÓN DEL CONTROL

La primera pregunta que vamos a encarar es por qué la urgente necesidad de una sociología del conflicto y del control social. Para ello hemos de comenzar aclarando que ésta reflexión no pretende ser, sobre todo, un cuestionamiento de las ideologías y semánticas científicas hegemónicas que han originado y constituido la esencia de la reflexión de las ciencias sociales y humanas (economía, política, derecho, psicología, sociología, antropología, estadística, etcétera)<sup>(1)</sup>. Estas ciencias han estado preocupadas sobre todo por el mantenimiento y reproducción de un determinado orden social y no han reflexionado por los irremediables efectos destructores que éste genera en la actualidad, o por el cuestionamiento de la acumulación de elementos entrópicos, progresivamente productores de riesgos e inseguridades materiales y simbólicas, que le son necesarios para su perpetuación, y que producirán a largo plazo el fin de toda la humanidad. Esta reflexión no pretende ser apocalíptica, sino muy al contrario, una cura de realismo sobre los efectos de unas determinadas formas de concebir y estructurar las relaciones sociales que lamentablemente se dan por

(1) Un análisis sobre los problemas actuales de la reflexión sociológica, lo encontramos en MANZANOS C. (1994): *La sociología y su enseñanza. Revisión crítica de algunas cuestiones claves*. Memoria Docente. Bilbao: Universidad del País Vasco.



supuestas y por lo tanto se erigen en presupuestos incuestionables, sobre cómo funciona y ha de funcionar la vida de toda sociedad.

Por desgracia y más allá de cualquier lamentación, el Apocalipsis está servido de sobra y tiene nombres propios. Son los de aquellas personas o mayorías sociales que diariamente agonizan y mueren como consecuencia de éste modelo de orden fundamentado en parámetros de explotación y desigualdad, y algo que denominaremos exclusión como principio básico de la construcción simbólica y material de las no relaciones sociales, del *desorden social institucionalizado* a que lleva el intento de control total que caracteriza las tendencias estructurales de nuestros modelos de integración social y que si algo está demostrado empíricamente es que conducen a la extinción<sup>(2)</sup>.

Efectivamente, la necesidad de desenmascarar el actual orden social resulta una obligación en el empeño por desentrañar el fundamento de las ciencias que lo han concebido y configurado. En las morales de la historia, Todorov T. (1993), aporta una clave interpretativa interesante para ejercitarnos en la eliminación de supuestos barnices de cientificidad a lo que constituyen categorías político-morales, y por tanto valorativas, que están en la base de los principios que sustentan nuestras ciencias: «*Al darnos cuenta de que la separación con el mundo de los valores no es posible ni deseable, a lo mejor un día volveremos a emplear la antigua denominación de estas disciplinas (entre las que se refiere a la sociología y al derecho) y las nombraremos otra vez "ciencias morales y políticas"*»<sup>(3)</sup>.

Ciertamente, la ciencia en su anhelo por definir los principios que sustentan la valoración del bien y del mal, siempre según categorías morales y políticas, han servido así mismo para sustentar los axiomas básicos, o dicho de otro modo, los símbolos culturales que constituyen el contenido sobre el cual se han asentado las interacciones sociales reales tanto en función de modelos normativos como de trasgresión.

La lectura de las estructuras y formas de interacción social como universos de *organización de las NO relaciones sociales* es una de las claves interpretativas fundamentales de esta sociología del control total o sociología de la extinción. La exclusión social, como principio regulador de las sociedades contemporáneas, como principio estructural que regula los referentes simbólicos según los cuales se organizan las no relaciones sociales, o dicho de otro modo, se configura un sistema social que podemos definir como la *organización de la incomunicabilidad*<sup>(4)</sup>.

(2) Un interesante análisis sobre la estructuración del desorden, en base al principio de exclusión lo encontramos en FERNANDEZ R. (1993): *La explosión del desorden. La metrópoli como espacio de la crisis global*. Madrid: Fundamentos.

(3) TODOROV, T. (1993): *Las morales de la historia*, Barcelona: Paidós.

(4) Este concepto (organización de la incomunicabilidad) ha sido tomado de un interesante artículo de MUÑAGORRI Y. (1996): Tecnología de la irrealidad, cárceles de máxima seguridad, incomunicabilidad y sublimación autoritaria, en PANOITICO, *Revista de Crítica*



*La exclusión de las mayorías sociales* (pobres, mujeres, niños, ancianos, jóvenes, no blancos, etcétera) según signos culturales dominantes que representan los estereotipos característicos del etnocentrismo occidentalista es el principio básico que fundamenta así mismo la lógica mercantilista que mediatiza toda supuesta relación social. *Los estereotipos dominantes en la cultura occidental*, fundamento del proceso de globalización cultural, responden a un modelo de aspiración excluyente y exclusivo: hombre, adulto, rico, blanco, perfecto físicamente. El mundo está hecho por y para ellos, y la igualdad de derechos supone el arbitrar mecanismos para conseguir formalmente que el resto, es decir, la gran mayoría se parezcan, se aproximen a éste estereotipo<sup>(5)</sup>.

La *censura social* afecta a las mayorías y la exclusividad o privilegio de las minorías se fundamenta precisamente en *diseñar mecanismos de cierre social* tal y como los definió el sociólogo británico weberiano Parkin F. (1979)<sup>(6)</sup>, entendiéndose por éstos los mecanismos mediante los cuales determinados grupos sociales minoritarios desarrollan procesos para garantizar el control exclusivo sobre los recursos, limitando asimismo el acceso a ellos por el resto, lo cual históricamente desencadena los procesos consiguientes de extinción de las mayorías, de las relaciones sociales y de los recursos materiales. La censura social se ejerce no dejando acceder a esas inmensas mayorías a los ámbitos de poder alcanzados, y además, creando instrumentos de competencia, relaciones de dominación entre los excluidos para mantenerles sometidos e inhabilitados sin saber quién y cuál es la génesis de su miseria.

Para descubrir y caracterizar esa censura social y explicar los dispositivos a través de los cuales se ejerce y los efectos que produce, es necesaria la *desmitificación de todos los signos culturales*, es decir, de los actuales universos simbólicos de identificación colectiva. Los símbolos culturales han funcionado como elemento básico de comunicación social, pero también, en gran medida, como valor de cambio en las relaciones sociales, como mercancía, es decir, han perturbado, adulterado, uniformizado y regularizado las relaciones sociales inmediatas, directas y abiertas. Por ello es necesario, más que nunca, hacer una antropología del mercado, puesto que éste se está convirtiendo en el elemento estructural básico de organización de la incomunicabilidad en torno a símbolos culturales bien precisos: competitividad, crecimiento ilimitado, progreso

*la Política Criminal*, nº 2. Barcelona: Virus. Lógicamente aquí lo utilizo para definir los parámetros estructuradores de las sociedades occidentales contemporáneas y el autor lo utiliza para definir los parámetros organizativos de la cárcel, pero considero que es un concepto de un gran valor sociológico explicativo.

(5) Un análisis más detallado de la relación existente entre los estereotipos dominantes y los procesos de marginación social lo encontramos en MANZANOS C. (1991): *Cárcel y Marginación social*. Donostia: Gakoa.

(6) Véase sobre la teoría de estratificación de Parkin F., y el concepto de cierre social sus dos obras fundamentales: (1971): *Class Inequality and Political Order*, London: McGibbon and Kee y (1979): *Marxism and Class Theory: A Bourgeois Critique*, London: Tavistock.



técnico, comodidad, triunfo, obtención del logro, acumulación, etcétera. Y ésta omnipotencia del mercado en las sociedades capitalistas es el fundamento de la eliminación de la pluralidad y del protagonismo del sujeto, es la totalitarización de la vida social tal y como apunta en esta línea Alba Rico S. (1995): «El capitalismo es el primer orden social de la historia que ha aislado una institución propiamente económica en relación a todas las otras instituciones sociales para pasar, desde fuera, a dominarlas y devorarlas»<sup>(7)</sup>.

Así, en nuestra sociedad el proceso histórico de construcción de la realidad y su apariencia, llevan al *control total*, es decir, a la organización de la incomunicabilidad. La comunicación es un contacto nuevo, informal, directo, un bien en extinción que posibilitaría nuevas relaciones sociales, y sin embargo la forma como se están estructurando nuestras sociedades supone la existencia de cada vez menos espacios libres y públicos (no estatales)<sup>(8)</sup> de intercambio comunicativo, en este sentido se está produciendo la organización no de las relaciones sociales (apariciencia engañosa de la realidad social), sino de las no relaciones sociales (materialidad social)<sup>(9)</sup>. A este proyecto hegemónico contribuye decisivamente la actual omnipresencia mundial (proceso de globalización cultural) de la cultura occidental norteamericana de corte anglosajón difundida a través de los sistemas audiovisuales y del desarrollo del transporte y las telecomunicaciones que suponen la agudización del proceso de aniquilación de la diversidad cultural, de imposición cultural y consiguientemente de aceleración del proceso de homogeneización cultural.

Efectivamente se está produciendo una uniformización y rigidez en los valores y actitudes dentro del carácter anónimo e impersonal de las sociedades contemporáneas en los países occidentales, y por extensión colonialista en todo el mundo, que llevan a la mera reproducción de lo existente y a una extinción planificada de la pluralidad, inhabilitando a las sociedades en la creación de nuevas producciones sociales de conciencia, de sentimientos y de prácticas transformadoras, mediante la persecución y censura de cualquier

(7) ALBA RICO S. (1995): *Las reglas del caos. Apuntes para una antropología del mercado*. Barcelona: Anagrama, página 31.

(8) Considero fundamental no identificar, distinguir lo público y lo estatal, porque los estados modernos, y más en la situación actual de consolidación del actual modelo de estado neoliberal en proceso de administralización, es tan solo público porque sus políticas económicas y legislativas se fundamentan en el pago de impuestos y los votos que los legitiman, por lo demás el estado en cuanto a los intereses de los grupos hegemónicos que fabrican mayorías sociales y administran los impuestos es frecuentemente una instancia privatizada. Lo público no podemos identificarlo y confundirlo con lo estatal. Lo público y lo privado como categorías políticas y económicas están en diferente medida y forma presentes en los distintos estados.

(9) En este sentido, coincido plenamente con la crítica que BELTRAN, M. en su artículo (1982): *La realidad social como realidad y apariencia*, REIS. Páginas 36 y 37, hace al planteamiento de BERGER P. y LUCKMANN T. (1966): *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu, cuando plantea que su visión sobre la realidad social olvida los aspectos materiales de la misma, haciendo tan solo una interpretación subjetivista y se refiere a ellos considerando que «...en realidad atienden sólo a "la construcción social de la apariencia"», esto es, de una parte de la realidad: precisamente de su parte engañosa.

pensamiento crítico para con éste pensamiento único encarnado entre otras en las ideologías neoliberales, y sobre todo, mediante la creación de una cultura de la pasividad, relegando al sujeto a la condición de consumidor y teleespectador a través de dispositivos bien precisos de extirpación de su capacidad de actuación y de reacción, haciéndole creer incluso que participa desde las entrañas de su pasividad<sup>(10)</sup>.

Se alzan y revitalizan las teorías y prácticas conservadoras. Las ideologías y prácticas ultraconservadoras, que castigaron a la humanidad en las dos anteriores décadas y se tradujeron en términos de capitalismo salvaje encabezado por sus más ardientes seguidores Thatcher M., y Reagan R., se inspiraron en las teorías del crepúsculo de las ideologías, del fin de la historia o del neobiologicismo norteamericano de la coevolución genético-cultural<sup>(11)</sup> y son ahora, y lo serán en un futuro si no cambiamos el estado de las palabras y las cosas, las nuevas definiciones hegemónicas, que se traducen en la revitalización de viejos signos culturales dominantes que refundaron al sujeto moderno, fundamentados en los mismos conceptos del bien y del mal surgidos de las raíces más profundas de la civilización occidental<sup>(12)</sup>. Estas ideologías hegemónicas no son sino mitificaciones para fabricar más sofisticadamente, más tecnológicamente los mismos órdenes materiales, difundiendo la teoría del crepúsculo de los «otros» modelos globales distintos al modelo socio-económico capitalista y sacralizando la idea de que la desigualdad como consecuencia negativa de lo que consideran el mejor orden de la historia es el resultado de la naturaleza humana y no de la lógica intrínseca e inevitable del mercantilismo real. Todo ello con el único objetivo obsesivo y eficaz que ha guiado la omnipotencia histórica de éste: exterminar cualquier otro modelo, experiencia, actividad o crítica que lo ponga en cuestión.

A partir de aquí se declara la situación generalizada de emergencia social, es decir, del sálvese quien pueda en medio de una confusión e incertidumbre en la cual los diversos sujetos (nos referimos a todo tipo de agentes, tanto a las corporaciones que interactúan en la sociedad como a las instancias interpretativas) se agarran a muy diversos salvavidas (simbiosis teóricas, refugio en el propio ámbito discursivo y práctico, etcétera).

Pero además de ésta situación de confusión, se mercantilizan los efectos devastadores que la censura social impone, surgiendo, en una situación de re-

(10) Este es uno de los postulados críticos con la llamada postmodernidad que plantean tanto DEBORT, G. (1982): *La sociedad del espectáculo*. Madrid: Castellote editor, y BAUDRILLARD J. (1984): *Cultura y simulacro*. Barcelona: Kairós.

(11) Una visión crítica de estos planteamientos la podemos encontrar en LEWONTIN R.C., ROSE S., y KAMIN L.J. (1996): *No está en los genes. Crítica del racismo biológico*. Barcelona: Grijalbo.

(12) La construcción de los conceptos de bien y mal, de bueno y malo la encontramos en NIETZCHE F. (1994): *La genealogía de la moral*. Madrid: Alianza Editorial (16 edición). página 29 y ss.



bajas, saldos y liquidación por reformas interpretativas, un neorrealismo sociológico que plantea el retorno a los principios que supuestamente dieron origen a la modernidad, es decir, una huida hacia atrás.

Si el mito de la modernidad se fundamentó en el empeño por tratar de demostrar que sus fundamentos político-jurídicos e ideológicos supusieron una ruptura total con la época antigua, el mito de la postmodernidad parte de la misma falacia. No es sino la constatación de que los principios de *liberté, égalité e fraternité*, no eran sino la coartada ideológica y jurídica necesaria para la extensión y profundización en nuevas formas de relación comercial y militar.

Tras las guerras políticas y religiosas libradas en Europa hasta el siglo XVIII, el triunfo militar, económico y político de las clases, razas y naciones que impusieron su modelo de organización social (industrialización, estados-nación e ideologías liberalistas), fue el que dio origen al experimento moderno, tal y como define la modernidad Roiz, J. (1992)<sup>(13)</sup>. Lejos de suponer una revolución científica, ideológica o jurídica, no fue sino un cambio de los fundamentos tecnológicos, necesario para revitalizar el poder moral, militar y comercial de los viejos y nuevos grupos dominantes<sup>(14)</sup>.

Este nuevo giro de las sociedades industriales en el contexto de la globalización posibilitado por la cibernética lleva a la omnipresencia y omnipotencia de un único proyecto hegemónico que entre otras cosas supone, como fundamento del control total, la progresiva *tendencia a la disolución definitiva de lo exterior e interior en el sujeto*, mediante la *extirpación de la subjetividad*, tratando de clonar al sujeto y convertirlo en una copia exacta del patrón de normalidad impuesto por los estereotipos dominantes<sup>(15)</sup>.

Para ello, las nuevas doctrinas y prácticas del control ideológico no buscan solamente introducir una conciencia social uniforme, sino, y sobre todo, ampliar el inconsciente colectivo, es decir, buscar la forma de vaciar las conciencias, de eliminar la capacidad crítica de tal modo que lo inconsciente, lo no dicho, jamás pueda ser pronunciado, y mucho menos, practicado.

La censura es pues, en éste nuevo orden de las percepciones y de las prácticas sociales denominado «postmodernidad», la prohibición de imaginar colectivamente otras realidades, es autocensura, es censura en las relaciones cotidianas, es mercantilización del miedo a transgredir los modelos de trasgresión

(13) Véase ROIZ J. (1992): *El experimento moderno. Política y psicología al final del siglo XX*. Madrid: Trotta.

(14) Sobre esta cuestión véase el interesante análisis de FOUCAULT M. que aparece en la obra (1992): *Genealogía del racismo. De la guerra de las razas al racismo de estado*. Madrid: La piqueta.

(15) Sobre la importancia que las recientes revoluciones cibernéticas tienen en el asentamiento de este proyecto hegemónico véase entre otras las obras de LYON D. (1994): *El ojo electrónico. El auge de la sociedad de la vigilancia*. Madrid: Alianza Editorial o BALANDIER, G. (1988): *Modernidad y Poder*. Madrid: Jucar Universidad.



no legitimados, a través de las industrias que fabrican tanto la autorepresión, es decir, la incapacidad de transgredir las pautas culturales de comportamiento sustentadas en los universos simbólicos impuestos por los citados estereotipos dominantes, como el castigo, es decir, la incapacidad de transgredir las leyes.

Las industrias de las censuras sociales actúan como auxiliares de las industrias centrales que producen materialmente la exclusividad. La actividad económica viene impulsada por la demanda de quienes tienen poder adquisitivo, y no está orientada a satisfacer las necesidades materiales básicas de todas las personas, por lo tanto, las industrias centrales de la sociedad tecnológicamente avanzada fundamentada en la fábrica difusa, son industrias tales como la armamentística, la de las telecomunicaciones o la audiovisual. Ellas fabrican los fundamentos materiales de la censura y de la exclusividad entendida en su doble sentido dialéctico, es decir, la privación de las mayorías como fundamento del privilegio de las minorías.

Por tanto, las principales industrias de las censuras sociales, entendidas como aquellas que controlan y reciclan la basura social, es decir, las situaciones aparentes de desorden y los conflictos sociales manifiestos que las industrias centrales han producido, son las que denominamos industrias auxiliares de la censura social. Son las industrias del control corporal (industrias médica y farmacológica, industrias del sexo, industrias clínicas, asistenciales y de tratamiento), las industrias del control político (industrias de seguridad y policial, industria penal, industria carcelaria)<sup>(16)</sup> o las industrias del control mental y moral (industrias de las drogas legales e ilegalizadas, industria matrimonial, industrias psicoanalítica y manicomial).

A partir de aquí, habríamos de realizar una sociología particular de cada industria para caracterizar sus fundamentos, los instrumentos de producción, reproducción y legitimación de las diversas formas de censura y exclusión social. Éste ha de ser uno de los esfuerzos centrales de las nuevas perspectivas críticas con aquellas orientaciones epistemológicas y metodológicas dominantes en las ciencias humanas y sociales que nos conducen a la extinción.

## 5 EL PROBLEMA DE LA RIQUEZA EN EL ACTUAL MODELO SOCIO-ECONÓMICO DESIGUAL

La euforia con la que se vinieron diseñando en las dos últimas décadas del siglo XX el conjunto de mecanismos, estrategias y estructuras vinculadas a la

(16) Un ejemplo de análisis específico de la industria del control penal es el elaborado por CHRISTIE N. (1993): *La industria del control del delito, ¿La nueva forma del holocausto?*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.



asistencia de los denominados sectores sociales marginados y la atención de sus necesidades, se vio progresivamente frustrada por las recientes *políticas de ajuste* que se anuncian a partir de la llamada crisis del Estado postfordista, resultante de la quiebra de determinados métodos de acumulación de capital, y de la inevitabilidad de articular nuevos sistemas para revitalizar las tasas de ganancia, dentro del llamado proceso de globalización de las relaciones económicas y sociales en el contexto de la Nueva División Internacional del Trabajo característica de la actual «Economía Global»<sup>(17)</sup>. Entendemos aquí por globalización, la de extensión a escala mundial del poder imperialista de las elites de poder económico de las grandes superpotencias que controlan el capital financiero y se van apropiando del patrimonio productivo, territorial y energético (guerra comercial) de la gran mayoría de los países del mundo, ejerciendo su dominación más allá de cualquier frontera nacional.

El incremento de las tasas oficiales de desempleo<sup>(18)</sup>, la amenaza de medidas relacionadas con la congelación de salarios y pensiones<sup>(19)</sup>, las altas tasas de inflación (suponen el aumento del coste del dinero), que traen consigo la pérdida de poder adquisitivo sobre todo para la población más pobre<sup>(20)</sup>, son síntomas de una serie de cambios que motivan en nuestro contexto social la aplicación de políticas de ajuste y han impulsado procesos de privatización y de especulación para atraer capital extranjero, preparando las condiciones básicas que nos llevan hacia futuras tendencias neoliberales en el panorama de la economía política del siglo XXI.

Pero la emergencia y crisis del estado del Bienestar en España es un proceso meteóricamente breve que apenas ha durado una década. Asistimos ya en el primer lustro de los 90 a un panorama marcado por el estancamiento económico del modelo productivo que impulsó el capitalismo social de años pasados y que puede generar a medio plazo importantes procesos de desintegración social y de deslegitimación política, en la medida en que no sea capaz de cuestionar los pilares básicos que lo sustentan, o bien, de resolver su crisis a corto plazo, nuevamente, mediante la exportación de sus contradicciones estructurales a terceros países empobrecidos.

(17) Cuando hablamos de Economía Global, nos referimos al proceso reciente de mundialización de la economía más allá de las fronteras de los estados con un modelo productivo caracterizado por la concentración y transnacionalización tanto de la actividad económica, como de las formas de control y gestión de la misma desde los países tecnológicamente más desarrollados. Para profundizar en este concepto ver p.e., CASTELLS, M. (1990): *The Rise of the Dual City*. Madrid: UAM.

(18) Véase INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE): *Anuarios de la Encuesta sobre Población Activa*.

(19) Son medidas reiteradamente anunciadas y aplicadas por el Gobierno tales como la congelación de salarios de los funcionarios públicos, la ralentización del ritmo de incremento en la pensiones, el recorte en los subsidios de desempleo, y en general el conjunto de medidas que actualmente se están negociando en el marco del llamado «Pacto social».

(20) Hemos de tener en cuenta que en España el Producto Interior Bruto que mide el ritmo de crecimiento económico, presenta un ritmo decreciente de incremento desde 1987 hasta 1991, y de estancamiento en la actualidad.



La historia del actual modelo socio-económico, hoy definitivamente de dimensiones planetarias, está marcada por las continuas crisis en las formas de acumulación, para cuya resolución siempre se ha recurrido a los mismos mecanismos: la búsqueda de energía más barata (combustibles, mano de obra, etc.), la reducción de los costos de producción o una gestión mejor de los recursos y procesos de producción; es decir, siempre se han articulado «soluciones» técnicas para la explotación de los recursos naturales y humanos en una huida hacia adelante destinada a «salvaguardar el orden».

Jamás se han cuestionado los parámetros que sustentan este orden económico (crecimiento ilimitado, desigualdad social, producción en función del poder adquisitivo y no de las necesidades de la población, etc.), que son los que verdaderamente agudizan los efectos nocivos que irremediablemente produce este modelo desde todos los puntos de vista tales como el deterioro ambiental irreparable o la sangrante miseria económica en los países empobrecidos y en amplias franjas de las metrópolis de los países enriquecidos, donde se concentra el llamado «Cuarto mundo», que representa lo que nosotros entendemos por «pobres» o «marginados» en nuestra sociedad.

En definitiva, este modelo se alimenta de la pobreza y de la marginación, se nutre del despilfarro de recursos para necesidades inútiles, y su forma de reproducirse tiene consecuencias catastróficas cotidianas en la actualidad e incalculables a largo plazo. Valga para ello destacar algunos datos que ilustran con gran claridad las características de este modelo de desarrollo desigual impulsado desde los países «desarrollados» del Norte: 1/4 parte de la población mundial, que vive en el Norte, consume las 3/4 partes de las materias primas existentes en el mundo<sup>(21)</sup>, entre las que se encuentran las energías no renovables, consumiendo en un solo año la cantidad de combustibles fósiles (petróleo, gas natural, carbón, etc.) que a la naturaleza le ha costado más de un millón de años producir<sup>(22)</sup>.

Estos países enriquecidos y sus poblaciones minoritariamente ricas tienen miedo a que sus privilegios se vean amenazados y se inventan la ideología del riesgo y la necesidad de más control social para combatirlos. Viven de sus propias paradojas y contradicciones, así por ejemplo, se ven afectados por graves problemas de salud relacionados con la sobrealimentación como consecuencia de la llamada «dieta americana», basada en el alto consumo de proteínas animales<sup>(23)</sup>. Ese hecho se complementa con un dato fundamental: los países

(21) En ANTUNES, C. (1990): *Manifiesto ecosocialista: Por una Alternativa Verde en Europa*. Barcelona.

(22) GIBBONS, J.H. (1989): Estrategias para el uso de la Energía. En *Investigación y Ciencia*, Nº 158.

(23) Tal y como apunta FERNANDEZ R. (1993): La explosión del desorden. La metrópoli como espacio de la crisis global. Madrid: Fundamentos. Página 51.



empobrecidos producen y exportan la gran mayoría de las proteínas de calidad, cuando su población no alcanza siquiera a cubrir la «dieta básica»<sup>(24)</sup>.

Según los datos de las Naciones Unidas<sup>(25)</sup>, la población mundial actual es de casi 76.000 millones de habitantes, y las estimaciones para el año 2.100 apuntan hacia casi su duplicación, es decir, cerca más de 121.000 millones. Si tenemos en cuenta que casi en su totalidad este crecimiento se producirá en los países del Sur y que en la actualidad un norteamericano medio consume 300 veces más energía que un etíope medio<sup>(26)</sup>, la pregunta es obvia: ¿qué futuro le depara a la humanidad el actual modelo socio-económico desigual? Ciertamente el problema no es la pobreza, sino la forma de vida antieconómica, despilfarradora de recursos, e injusta, (vivir de la miseria de los pobres), el problema es la riqueza.

El proceso por el cual nuestro nivel de vida se sustenta en la miseria de la gran mayoría de la humanidad no es simplemente un mal involuntario. Es un proceso que lo hemos ido edificando históricamente con una sistematicidad precisa: primero, conquista militar y genocidio, después, aniquilación cultural, luego, apropiación de recursos y, por último, cuando hemos convertido los países del Sur en desiertos empobrecidos, les hemos abandonado a su suerte facilitando las condiciones para establecer guerras intestinas internas.

Pero aquí no acaba el proceso. Posteriormente, los países enriquecidos nos convertimos en los árbitros internacionales y en los promotores de su desarrollo a través de organizaciones internacionales de ayuda humanitaria y de pacificación, que no son sino otra forma de intervencionismo, para evitar que nos salpiquen los conflictos internos y los graves problemas sociales que aquejan a estos países (desnutrición, violencia social, subdesarrollo, superpoblación, etc.) a través de la emigración masiva y descontrolada o la generalización de conflictos bélicos.

El punto de partida, a mi entender, es considerar los llamados «problemas sociales» como una necesidad del actual modelo económico y social; por tanto, las medidas que adoptemos sin poner en cuestión los parámetros básicos que sostienen y recrean este modelo, nos hacen movernos en el terreno de la institucionalización (léase, neutralización, atenuación, control, regulación, etc.) de los mismos.

La pobreza económica, como una de las máximas expresiones de los actuales «problemas sociales», es cada vez mayor en el contexto mundial, y su

(24) Idem., pág. 112.

(25) Véase FNUAP. (1991): *Hacia la Solución de los Problemas de la Población*. Nueva York: Naciones Unidas.

(26) Véase, MYERS N. (1987): *El Atlas Gaia para la Gestión del Planeta*. Madrid: Herman Blume.



proceso de reproducción e institucionalización resulta imprescindible para mantener los parámetros que sustentan la actual economía política. Dicho con otras palabras, el problema no es la pobreza, sino la riqueza.

Además, en los países enriquecidos las diversas estrategias de exportación e invisibilización de ésta hacen necesario introducir en la población profundas transformaciones en los valores y mecanismos de justificación de su dinámica: la pobreza en la periferia como natural e irremediable, la pobreza en occidente como realidad inexistente, el «progreso» (crecimiento desigual, desarrollo tecnológico, etc.) como paradigma para la resolución de la pobreza, y no como generador de la misma.

Habríamos de profundizar en algunas de estas estrategias de invisibilización de la pobreza en particular, y de los problemas sociales o situaciones de marginación en general, muchas veces destinadas a normalizar su percepción y, sobre todo, a sacralizar la riqueza y ostentación de una cuarta parte de la humanidad que disfrutamos de una forma de vida construida sobre centenares de miles de cadáveres invisibles a sus ojos; no hemos de olvidar que todos los años mueren de HAMBRE unos 40 millones de personas<sup>(27)</sup>, y que sobre estos cadáveres se asienta nuestra opulenta, armónica, democrática y pacífica civilización<sup>(28)</sup>.

Los efectos sobre la sociedad en su conjunto de los procesos de reorganización de la actividad económica propias del actual modelo de capitalismo neoliberal y sus efectos en el sistema de estratificación son diversos y podemos destacar de entre ellos aquellos que mayor incidencia tienen en la aparición de nuevas formas de desigualdad y de exclusión, que identifican los verdaderos riesgos de seguridad que padecen las mayorías sociales excluidas:

- La transformación en la estructura de clases, que y tal y como ya hemos apuntado, supone un proceso de fragmentación tanto dentro de la clase propietaria, como en la clase trabajadora, apareciendo nuevas clases intermedias con niveles salariales, patrimonio e intereses incluso contrapuestos, y descomponiéndose progresivamente la clase media-obrera tradicional.
- La aparición de nuevas formas de diferenciación social. Si definimos la estratificación como la forma en que se estructuran las desigualdades en una sociedad, podemos destacar la aparición de nuevos factores de desigualdad, como son:

(27) Véase, MYERS N., ob. cit.

(28) Véanse las estrategias de invisibilización en MANZANOS BILBAO C. (1994): La institucionalización de la pobreza en la sociedad vasca y española. *Documentos de Política Social y Servicios Sociales*. Bilbao: Universidad de Deusto.



- Los cada vez más diversos niveles salariales dentro de la población ocupada en función de su grado de cualificación técnica y del tipo de profesión.
- La dualización del mercado laboral en función de las condiciones contractuales de las/os trabajadoras, de tal modo que el mercado se ha convertido en un mercado fragmentado en dos tipos de trabajadoras claramente diferenciados. Quienes tienen salarios fijos y/o una expectativa fundamentada de estabilidad (convenio colectivo, estabilidad en la empresa, contrato indefinido) y aquellos que víctimas del proceso de precarización del mercado laboral, propiciado por las políticas laborales del Estado en la década de los noventa, claramente decantadas a atender por encima de todo los intereses de los empresarios mermando así la protección de los intereses de las clases trabajadoras, se ven sometidos a situaciones laborales irregulares con modalidades de contratos temporales, eventuales, parciales, sin regulación mediante convenio negociable, en definitiva con trabajos sin expectativas de continuidad, en precario.
- La incorporación de la mujer al mercado laboral se da en gran medida en términos de apoyo a la cada vez más reducida renta familiar en relación con el incremento del coste de la vida que le obliga a trabajar en condiciones laborales infinitamente más precarias que las del hombre en cuanto a las condiciones contractuales, el nivel salarial, la adecuación del trabajo a su nivel de formación, la eventualidad y/o temporalidad de la actividad laboral o el tipo de actividad productiva.
- El mantenimiento obligado de un importante sector de la población ocupada que mediante el autoempleo en régimen de trabajadoras autónomas, en forma de pequeña y mediana empresa, viéndose en muchas ocasiones abocada a la bancarrota al no conseguir la suficiente rentabilidad.
- El inicio del desmantelamiento del Estado protector crea formas de desigualdad dentro de la población activa no ocupada, que cada vez tienen un acceso más desigual a las ventajas de estos sistemas de protección social (subsidios de desempleo, pensiones no contributivas, etcétera). En este sentido se constata el descenso de los beneficiarios de prestaciones de desempleo y de las tasas de cobertura del desempleo, así como el endurecimiento de las condiciones de acceso al desempleo y de la tasa de sustitución<sup>(29)</sup>. Hemos de tener en cuenta que el nuevo marco de relaciones laborales con la potenciación de los contratos precarios y la introducción de las empresas de trabajo temporal reducen ostensiblemente la protección social de las clases trabajadoras.

(29) Sobre estas tendencias, véase el interesante trabajo elaborado por JURADO N. «Factores y características de la desigualdad en la sociedad vasca» en MANZANOS C. (coord.). (2005): *Políticas sociales para la seguridad ciudadana*. Ikusbidé.



- La posesión o no de un patrimonio mínimo, sobre todo en relación con el acceso a la propiedad de la vivienda es otro factor fundamental de desigualdad. La vivienda lejos de ser un bien necesario, es en nuestra sociedad mercantilizada, un bien de especulación, y muchas personas se ven privadas del acceso a una vivienda digna, mientras que otras poseen en propiedad más de una vivienda.
- La migración silenciosa y obligada de una parte de la población desocupada a otras regiones del Estado y a otros países que comienza a ser un fenómeno relevante desde un punto de vista cuantitativo, sobre todo entre la población joven.
- El asentamiento de una clase marginada que conforma la dualización social en torno a la idea de la sociedad de un tercio, afectada por el desempleo estructural y por la pérdida definitiva de expectativas de incorporación en el mercado laboral (desempleadas/os de larga duración, antiguos trabajadores industriales, jóvenes formados en profesiones con exceso de personal, mujeres dedicadas al trabajo doméstico, etcétera).
- Incremento de diversas formas de precariedad y pobreza que en la mayoría de las ocasiones se ocultan mediante mecanismos informales de distribución de la renta, cuando no mediante operaciones de cirugía estadística que extirpan y hacen desvanecerse una pobreza real que se oculta tras las máscara de la mayor dependencia económica sobre todo de la mujer y de la juventud.

Por lo tanto, y en conclusión podemos afirmar que existen multitud de nuevos factores de estratificación que explican que las diferencias sociales se acrecienten, factores vinculados a realidades tales como la falta de políticas fiscales tendentes a socializar los beneficios de las clases que poseen o controlan la riqueza y a las cada vez mayores diferencias en el abanico salarial que se dan entre las clases trabajadoras, en función de las condiciones de trabajo, los sectores productivos en los que se trabaja, la riqueza provincial o comarcal, el tipo de profesión y su adscripción por sexos, entre otros apuntados.

De este modo, los grupos sociales más vulnerables y más afectados por los procesos de exclusión social son las mujeres sin empleo fijo en general y las jóvenes en particular, las amas de casa, las personas desempleadas de larga duración, especialmente las no cualificadas, las familias con mayores cargas en el sistema de redistribución interna de su renta, las personas solas con cargas familiares y familias monoparentales, las personas mayores sobre todo sin una trayectoria laboral contributiva, las personas sin estudios mínimamente cuali-



ficadas, determinados grupos profesionales propensos a trabajar en formas de economía informal, sumergida e irregular (servicio doméstico, construcción, hostelería, etcétera), las personas inmigrantes extracomunitarias y otros colectivos sociales afectados por situaciones particulares de discriminación social fruto de determinadas políticas de control político, de criminalización o de la ausencia de políticas de promoción y apoyo social (personas presas, mujeres que trabajan en la prostitución, minorías étnicas, etcétera).

## **6 LA POLÍTICA CRIMINAL ACTUAL: USO MERCANTIL DE LOS CONFLICTOS, DE LA INSEGURIDAD Y LA GESTIÓN PENAL DE LOS RIESGOS**

Tras entrar en crisis la ilusión por construir un Estado Social preocupado por luchar contra las desigualdades, y fundamentar las soluciones a las nuevas formas de desigualdad, a las consecuencias de la marginación y exclusión social, a los efectos del desorden social provocados por un modelo de desarrollo económico injusto, en criterios de Política Social, de desarrollo de los derechos individuales y sociales, y de extensión del derecho de ciudadanía, desde hace ya una década se va asentando un modelo de Estado Neoliberal, que fundamenta sus políticas en el recorte de las políticas de Protección Social y de los Derechos Sociales, transformándolas en políticas asistencialistas y de caridad, y paliando los efectos más visibles y manifiestos de violencia y precariedad social mediante el fortalecimiento de las llamadas políticas de Ley y Orden, de mano dura, de tolerancia cero, fortaleciendo la construcción de un Estado Policial y Penal, característico de un modelo de integración europea, y de un concepto de seguridad europea, dependiente de las llamadas políticas de Ley y Orden que establece en el mundo la política exterior de los EE.UU. cuyo gobierno, recordémoslo, está legitimado tan solo por el dieciséis por ciento de la población total de ese país.

Desde estas opciones de alineamiento y dependencia tanto de las ideologías y prácticas ultrarradicales y militaristas de los EE.UU., como del imperio económico de las multinacionales, nuestro Estado lucha y va consiguiendo ponerse a la cabeza de la construcción de una sociedad penitente, carcelaria, donde la obsesión por la seguridad del Estado y de los autodefinidos como «ciudadanos de bien» que somos los que nos encontramos dentro de la muralla europea, y en un sentido más amplio dentro de la muralla de los países enriquecidos, dentro del círculo excluyente del bienestar, estamos convencidos de la necesidad de que los estados «democráticos» a menudo identificados con los estados enriquecidos, sacrificamos los derechos y libertades en aras de garantizar supuestamente la seguridad ante los riesgos «exteriores» derivados



del rechazo a la miseria y el etnocentrismo occidental de imposición que hemos exportado.

Efectivamente, nuestro Estado está a la cabeza de los países occidentales con sistema de legitimación democrático, donde las penas formalmente son más duras dentro de los países de la Unión Europea. Según los propios datos oficiales, somos de nuevo el país que se va situando a la cabeza en cuanto a las tasas de encarcelamiento, en cuanto a la tasa de policías por habitante, en cuanto a las tasas de siniestralidad laboral según datos de la Comisión Europea, agresiones y asesinatos como consecuencia de la violencia doméstica según los informes comparados sobre violencia doméstica en la UE, muertos por motivos no naturales en prisión según los datos de la propia Secretaría de Salud Penitenciaria (Interviu, 24-06-2002), denuncias por torturas y malos tratos en dependencias policiales según datos de la Asociación contra la Tortura y de Amnistía Internacional, etcétera. Cuando por otra parte según los datos de la propia Unión Europea, es el país que se encuentra a la cola de los países que invierten en medidas estructurales de protección social a los sectores sociales que se encuentran en mayor situación de precariedad como son por ejemplo las personas desempleadas o las familias sin recursos. Un claro indicador de ello es el informe de la Comisión Europea de Bruselas (14 de enero de 2003), en el cual se suspende a España en indicadores de progreso económico según los criterios de convergencia, que afectan directamente a las políticas de protección social, cuando España está por debajo de la media en cuestiones tales como las relativas a la creación de empleo, crecimiento por habitante, inversión en sanidad o siniestralidad laboral entre otras.

Además, nuestro Estado, también está a la cabeza de los países pertenecientes a la Unión Europea con mayores deficiencias en lo que se refiere a diversas cuestiones relacionadas con la idea de impulsar medidas de política social con el fin de luchar contra las desigualdades y formas de explotación económica que generan el desorden y la violencia social. Efectivamente, España cuenta con la natalidad más baja de la Unión Europea (1,22 hijos por mujer fértil a comienzo de siglo, y esto tiene que ver con el Estado que destina tan solo el 2,1 por ciento del gasto social a ayudas a la familia, lo que representa cuatro veces menos que la media europea, encontrándose a la cola de los países miembros de la Unión Europea en Ayudas Familiares según los datos de Eurostat (ABC, Bruselas, 26-01-2002 y La Razón, Madrid, 02-11-2002), España está a la cabeza de los europeos insatisfechos con sus servicios públicos (La Razón, Bruselas, 29-01-2003). La ayuda domiciliaria en España es de las más bajas de Europa (El Periódico de Cataluña, 20-01-2003), España según las proyecciones de Eurostat, será en las próximas décadas uno de los países más envejecidos del mundo, el 20% de los minusválidos españoles tienen la tasa de ingresos más



baja de la UE (Europa Press, Bruselas, 3-12-2002), España e Italia son los países peor situados ante la «sociedad del conocimiento» (El País, Bruselas, 08-11-2002), más de la mitad de las parejas con hijos en España tienen que vivir de un solo sueldo (La Verdad, Madrid, 04-11-02), España, y especialmente algunas regiones, se encuentran a la cola de las tasas de reproducción no solo de la Unión Europea, sino del mundo (El País, 27-05-01), siendo las tasas de natalidad tan solo repuntadas gracias a la población inmigrante (ABC, 11-01-03), siendo además las mujeres españolas las que más tarde tienen su primer hijo (Bruselas, El País, 09-10-02).

Sin embargo, ante la evidencia de estos indicadores, lo que trata de hacernos creer el actual gobierno, es que las tendencias en la Unión Europea son hacia un mayor endurecimiento de las penas al igual que ocurre en EE.UU. Hacernos creer que en un Estado que trata de recortar el gasto público, que ha desarrollado un proceso de privatización sin precedentes desde el inicio de la transición política, que se encuentra impulsando un modelo de sociedad con cada vez mayores niveles de desigualdad, ha de solucionar los efectos de desorden y violencia social que esta política genera, mediante el recurso a la represión policial, a la penalización.

Hemos de destacar además, que en nuestra sociedad, y en los últimos veinte años, se ha producido una *transformación del concepto de orden interior*. El concepto moderno de seguridad nacional o del Estado se ha quedado anticuada. La crisis de soberanía de los estados tradicionales y su conversión progresiva en meros administradores de las políticas que se dictan por poderes transestatales formales e informales (sobre todo por estos últimos), han desplazado el concepto de seguridad en el ámbito policial, éste se ha transestatalizado y el concepto de interior es hacia dentro de la muralla europea, es la seguridad europea y en un sentido más amplio la occidental la que está en juego. Y cuando nos referimos en un sentido más amplio a la occidental destacamos una importante cuestión: el modelo de integración europea que se viene desarrollando es un modelo no emancipado, sino dependiente de las políticas de ley y orden de los EEUU que son las que establecen la interpretación y aplicación práctica de las políticas de seguridad (globalización de la vigilancia).

Los diversos sistemas policiales, penal y militares, comparten un espacio común como subsistema institucional, en relación con los sistemas económicos a nivel mundial y bajo la preponderancia y liderazgo de EE.UU., dentro de lo que podemos denominar las industrias de la seguridad, cuyo complejo industrial central, tanto desde un punto de vista de investigación científico-tecnológica como de su potencial para mover la maquinaria económica mundial es el complejo militar-industrial vinculado a la producción y tráfico de armas, desarrollo



de las telecomunicaciones y transportes, entre otros mercados punta. La industria policial estatal o privada, la industria penal y carcelaria son empresas auxiliares dentro del complejo de empresas que viven de producir inseguridad a las personas y sociedades con el fin de comercializar los medios para supuestamente combatirla (¿o habríamos de decir desactivar la sensación de inseguridad a corto plazo como mecanismos, condiciones de vida y estructuras que la reproducen a medio y largo plazo?). Hemos de tener en cuenta que la gran virtualidad del negocio de la seguridad es que el beneficio económico es privado y el gasto es muy mayoritariamente público e impuesto a todas y cada una de las personas del planeta.

A partir de aquí, en este contexto, y desde hace ya casi veinte años, se construye el nuevo espacio policial europeo, que trata de estandarizar el control y hace hincapié en una nueva función de los cuerpos policiales complementaria a las dos funciones antes mencionadas (sancionatorias y asistenciales): es la idea de la *prevención policial, penal y militar*, que es sinónimo de control previo (proactivo) y extendido (generalizado a toda la ciudadanía), para lo cual se despliega un impresionante aparato tecnológico e informático que consiga la acumulación de toda la información confidencializada y la centralización de la misma, acentuando así la necesidad de control extensivo y de la presencia policial que se justifica con funciones de prevención del delito, pero que cumple mas bien funciones de control de la ciudadanía en general y de los potenciales movimientos sociales organizados o espontáneos que pudieran extenderse en la sociedad.

No se nos puede escapar que para la prevención del delito, los sistemas policiales y penales son la instancia menos eficaz, puesto que evitar el delito y sus motivaciones antes de producirse requiere, por definición, de una prevención social y no policial, y evitar el delito en el momento de producirse implica mediante la intensificación de la vigilancia, la presencia policial, la delación, la colaboración de confidentes, la implicación en los circuitos de criminalidad, las redadas a «grupos definidos por la propia policía como de riesgo o sospechosos», en definitiva, la construcción de un Estado policial y la reproducción de un modelo de eficacia policial fundamentado en la represión, que se sirve, con viejos y nuevos objetivos, de las técnicas de investigación policial clásicas de carácter represivo, solamente que más sofisticadas.

Hemos de aclarar asimismo que la sofisticación tiene que ver sobre todo con el establecimiento de nuevas tecnologías destinadas a la generalización del control, a invisibilizar y propiciar la impunidad en las actividades y procedimientos policiales, penales y militares que trasgreden las leyes y violan derechos humanos fundamentales (práctica de la tortura, irregularidades en



las condiciones de detención, implicación en circuitos de criminalidad, utilización de medios ilegítimos para ejercer su acción, etcétera).

Pero ciertamente, no se nos puede escapar que el objetivo utópico de la sofisticación en la construcción de una sociedad policializada, penitente y militarizada, desde un punto de vista pro-activo, es conseguir que el control formal no sea necesario, es decir, que los mecanismos de control ideológico funcionen con tal precisión que consigan que las personas y grupos sociales se autocontrolen, tengan un policía dentro que les haga aceptar el orden establecido como el único posible y deseable, y no sea necesario colocarles a un policía, a un juez o a un carcelero al lado para controlarles.

En resumen, las opciones básicas de los sucesivos gobiernos han sido más de reforzamiento de las políticas criminales que de las políticas sociales, y podríamos enumerarlas como:

- Abandono definitivo de las políticas de consenso y protección social que han demostrado ser las formas más eficaces de prevención y lucha con el tipo de criminalidad que hoy se persigue (en diversos países europeos, existe una relación inversamente proporcional entre las altas tasas de criminalidad oficial y la inversión en políticas de protección social).
- Alineamiento con las llamadas políticas de Tolerancia Cero y de Ley y Orden de los EE.UU. en todos los ámbitos de la política de seguridad: militar, policial y penal.
- Alejamiento del modelo de integración europea emancipada de EE.UU. y de la construcción de un espacio de seguridad europea propio.
- Apuesta por suprimir cualquier cuota de autogobierno, sobre todo en materia de seguridad, que pudiera reforzar un modelo de integración europea a partir de la Europa de las Regiones frente a la Europa de los Estados.
- Reforzamiento de los tradicionales y ampliación de los nuevos sujetos de criminalización o enemigos de la seguridad con especial incidencia en la cuestión del terrorismo y de la inmigración irregularizada.

## 7 BIBLIOGRAFÍA

ALBA RICO, S. (1995): *Las reglas del caos. Apuntes para una antropología del mercado*. Barcelona: Anagrama.

ANTUNES, C. (1990): *Manifiesto ecosocialista: Por una Alternativa Verde en Europa*. Barcelona.



- BALANDIER, G. (1988): *Modernidad y Poder*. Madrid: Júcar Universidad.
- BAUDRILLARD, J. (1984): *Cultura y simulacro*. Barcelona: Kairós
- BELTRAN, M. (1982) «La realidad social como realidad y apariencia», *REIS*.
- BERGER, P. y LUCKMANN, T. (1966): *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- BERNUZ, M<sup>a</sup>.J. y PEREZ A.I. (coord.) (2006): *La tensión entre libertad y seguridad. Una aproximación sociojurídica*, Universidad de la Rioja.
- CASTELLS, M. (1990): *The Rise of the Dual City*. Madrid: UAM, 9.
- CHRISTIE, N. (1993): *La industria del control del delito, ¿La nueva forma del holocausto?* Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- DEBORT, G. (1982): *La sociedad del espectáculo*. Madrid: Castellote editor
- DIEZ RIPOLLÉS, J.L. (2005): «De la sociedad del riesgo a la seguridad ciudadana: un debate desenfocado». *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*.
- FERNANDEZ, R. (1993): *La explosión del desorden. La metrópoli como espacio de la crisis global*. Madrid: Editorial Fundamentos
- FNUAP (1991): *Hacia la Solución de los Problemas de la Población*. Nueva York: Naciones Unidas
- FOUCAULT, M. (1992): *Genealogía del racismo. De la guerra de las razas al racismo de estado*. Madrid: La piqueta.
- GIBBONS, J.H. (1989): Estrategias para el uso de la Energía. En el N<sup>o</sup> 158 de *Investigación y Ciencia*.
- JURADO, N. (2005): «Factores y características de la desigualdad en la sociedad vasca» en MANZANOS, C. (coord.), (2005): *Políticas sociales para la seguridad ciudadana*. Ikusbide.
- LEWONTIN, R.C., ROSE, S. y KAMIN, L. J. (1996): *No está en los genes. Crítica del racismo biológico*. Barcelona: Grijalbo.
- LYON, D. (1994): *El ojo electrónico. El auge de la sociedad de la vigilancia*. Madrid: Alianza Editorial
- MANZANOS, C. (1994): «La institucionalización de la pobreza en la sociedad vasca y española», *Documentos de Política Social y Servicios Sociales*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- MANZANOS, C. (1991): *Cárcel y Marginación social*, Donostia: Gakoa
- MANZANOS, C. (1994): *La sociología y su enseñanza. Revisión crítica de algunas cuestiones claves*. Memoria Docente, Bilbao: Universidad del País Vasco.



- MUÑAGORRI, Y. (1996): *Tecnología de la irrealidad, cárceles de máxima seguridad, incomunicabilidad y sublimación autoritaria*. En PANÓPTICO, Revista de Crítica a la Política Criminal, N° 2. Barcelona: Virus
- MYERS, N. (1987): *El Atlas Gaia para la Gestión del Planeta*. Madrid: Herman Blume.
- NIETZSCHE, F. (1994): *La genealogía de la moral*. Páginas 29 y ss. Madrid: Alianza Editorial (16 edición).
- PARKIN, F. (1971): *Class Inequality and Political Order*. London: McGibbon and Kee.
- (1979): *Marxism and Class Theory: A Bourgeois Critique*. Londres: Tavistock
- ROIZ, J. (1992): *El experimento moderno. Política y psicología al final del siglo XX*. Madrid: Trotta.
- TODOROV, T. (1993): *Las morales de la historia*. Pág. 21, Barcelona: Paidós
- WAGMAN, D. (2005): «La justicia social como único garante de la seguridad» en MANZANOS, C. (coord.), *Políticas sociales para la seguridad ciudadana*, Ikusbide.



# Exclusión social y prisiones

**Pedro José Cabrera Cabrera**

*Departamento de Sociología y Trabajo Social. Facultad de Ciencias Humanas y Sociales  
Universidad Pontificia Comillas de Madrid  
E-mail: pcabrera@chs.upcomillas.es*

Fecha de recepción: 10/05/2011

Fecha de aceptación: 16/05/2011

## Sumario

1. Exclusión y ceguera.
2. La cárcel en España.
3. Andar 1 km en línea recta.
4. Contra la exclusión.
5. Bibliografía.

## RESUMEN

*Debe ser el sentido común quién ilumine los procesos de discriminación y exclusión en los que nuestra sociedad está inmersa. Procesos que se han intensificado con la adopción de una cultura, la norteamericana, de inseguridad y consecuente control social (vecinal y penal). La segregación en las detenciones, la saturación de las cárceles y los cambios en las conductas delictivas, deben sobrellevar una adaptación de las condenas y los procedimientos del sistema penal español. La reorientación basada en la prevención queda desestimada por una sociedad aterrorizada y un lobby tecnológico al que tan solo le interesa intensificar la sensación de seguridad en los ciudadanos «presentables».*

## Palabras clave:

*Vigilancia, control social, excluidos, tecnología carcelaria, desbordamiento de prisiones, sistema penitenciario.*



### **ABSTRACT**

*It must be common sense that enlightens the process of discrimination and exclusion in which our societies are immersed; processes which have intensified with the adoption of a culture, that of the United States, of insecurity and the resulting social control (in respect of neighbourhoods and criminals). Segregation in arrests, saturation in prisons and changes in criminal behaviour must lead to an adaptation of sentences and procedures in the Spanish criminal law system. The idea of implementing a new approach based on prevention is rejected by a terrorized society and a technological lobby only interested in enhancing the feeling of security among the «respectable» citizens.*

### **Key words:**

*Vigilance, social control, excluded, prison technology, prison overcrowding, prison system.*



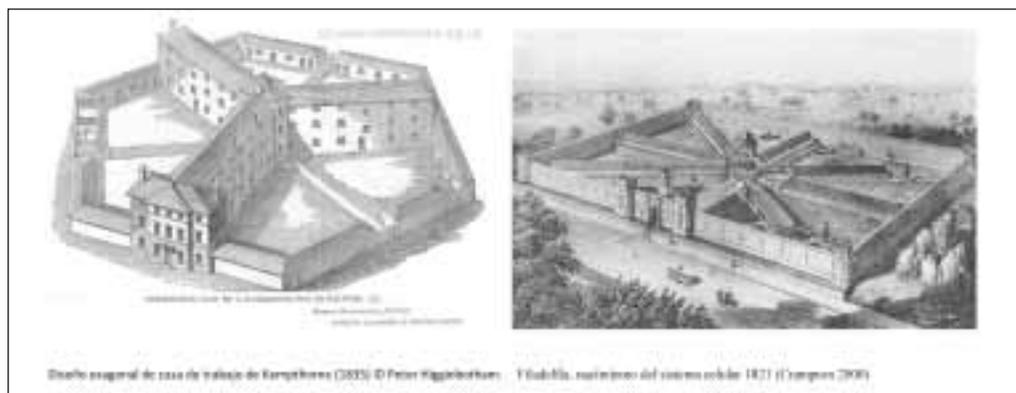
# 1 EXCLUSIÓN Y CEGUERA

El pasado 14 de octubre publicaba El Roto una viñeta en el diario El País en la que decía asombrado: «¡Qué curioso!, cada vez resulta más difícil de ver lo que está a la vista». Efectivamente, nada nos resulta más difícil de ver que aquello que, de puro obvio, nos es tan familiar y evidente que nos pasa desapercibido ante los propios ojos día tras día. La pobreza, la exclusión existen en nuestro mundo rico y desarrollado. Pero muchos no la ven. Una encuesta especial llevada a cabo por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea a finales de 2007, encontró que a la pregunta de si en la zona donde residían los encuestados había también personas en situación de pobreza, un tercio de los europeos respondía de forma espontánea que no había nadie así (32%), otro tercio aproximadamente (31%) dijo que había personas en riesgo de caer en la pobreza, mientras que únicamente el tercio restante declaraba tener la experiencia cotidiana de ver a gente pobre o muy pobre en su barrio de residencia (*Special Eurobarometer* (Sept 2007) 279 «Poverty and exclusion»). Que la pobreza existe en Europa, es evidente, que al menos dos terceras partes de los europeos tienen serias dificultades para verla, también. La invisibilidad o la ceguera son fenómenos muy extendidos.

Con más motivo aún, a las personas encarceladas «no se las ve». Una de las macrocárceles más grandes de España, Soto del Real, se encuentra apenas a 35 kms de la puerta del Sol madrileña. Una distancia que puede salvarse en poco más de media hora de coche. Una distancia que resulta sin embargo casi sideral para la inmensa mayoría de los millones de madrileños, de la ciudadanía; de los votantes, no lo olvidemos. El trayecto que hay que realizar para encontrarse con la experiencia carcelaria es difícil de recorrer normalmente para el ciudadano medio, la cárcel es una realidad desconocida, cuando no resulta simplemente ocultada o deformada por las visiones estereotipadas que ofrecen de ella los medios de comunicación en su vertiente más morbosa. De ese desconocimiento, de esa ceguera colectiva, se aprovechan los mensajes electorales que alimentan el populismo punitivo y reclaman sin cesar más cárcel, más castigo, más... venganza.

La sociología del delito más básica y elemental ha demostrado una y otra vez el conocido fenómeno de la selección penal que lleva a la cárcel en todos

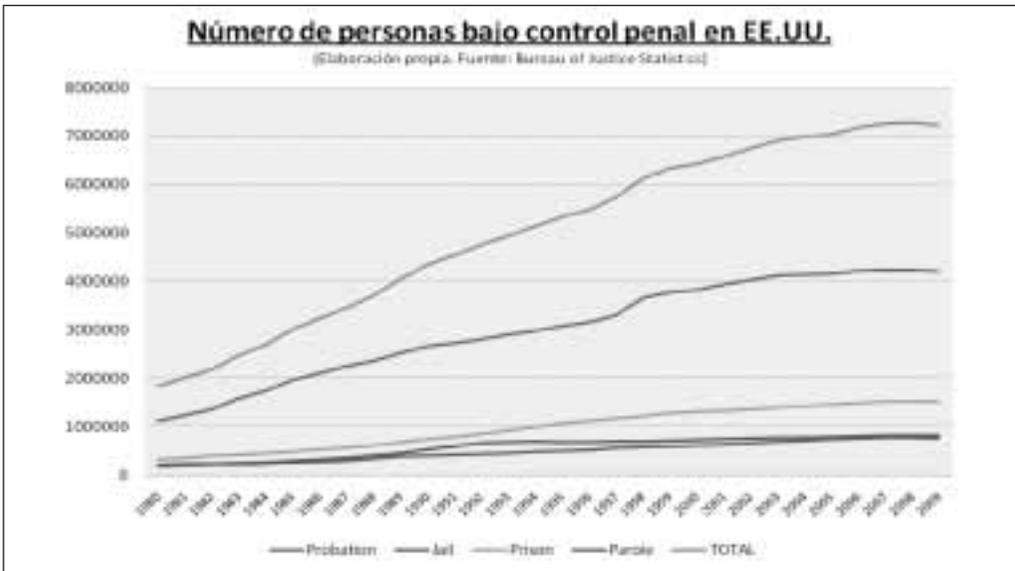
los países esencialmente a personas pobres y excluidas. «Aquí dentro estamos los que hemos robado poco», nos decía una de las personas presas a la que entrevistamos hace años (Ríos y Cabrera, 2003). Basta recordar algunos casos famosos sucedidos en nuestro país, y aireados suficientemente por la prensa, para tener que admitir la verdad contenida en el lamento de esta persona: si el delito es de cuello blanco, el abogado defensor lo suficientemente bueno, la capacidad financiera para asumir el pago de la fianza lo bastante grande y si se cuenta con los apoyos mediáticos, políticos o institucionales del nivel que sea preciso, entonces lo más probable es que no se llegue a ingresar en prisión aunque se hayan cometido delitos probados, o en todo caso, si por una remota posibilidad eso sucede, la estancia en ella será mucho más breve y llevadera que la condena que terminan pagando los pequeños delincuentes. Desde su aparición como artefacto segregador y excluyente, en la cárcel se encierra básicamente a pobres y excluidos. Por eso no es casual que sea el mismo diseño en panóptico con un puesto central de observación y galerías como radios que surgen de ese punto medio, el que se utiliza para construir las «work-houses» de la Inglaterra victoriana<sup>(1)</sup> en las que se encerraba a vagabundos, mendigos y gente empobrecida que no se avenía a aceptar la disciplina de la fábrica y el diseño arquitectónico que se utiliza en la cárcel construida en Filadelfia en 1821 cuando triunfa el sistema celular en los EE.UU.



La ilusión de construir espacios de encierro perfectamente transparentes ante el ojo del vigilante que todo lo ve y todo lo penetra, donde se destruye cualquier atisbo de intimidad, hace tiempo que ha trascendido los muros de las instituciones totales y se ha apoderado de los espacios públicos animada por la demanda hipertrofiada de más seguridad que lanza el ciudadano medio a quienes le gobiernan, y que el poder le devuelve a D. Juan Nadie en forma de riesgo planificado y exigencia de colaboración securitaria, hasta llegar a

(1) Ver en <http://www.workhouses.org.uk/buildings/>

convertirle en policía de sí mismo y de sus semejantes. Desde hace años existen en muchos Estados norteamericanos bases de datos en los que cualquier persona (miembro de la comunidad) puede buscar si en su vecindario residen personas con determinados antecedentes penales, pudiendo asomarse a un listado completo con fotos, características físicas, apodos, dirección etc., que se despliega en la pantalla del que busca mientras entre las diferentes pestañas del menú aparece una que permite «comunicar a un amigo» el resultado obtenido a través de un email instantáneo<sup>(2)</sup>. En nuestro propio país se multiplican los casos de vigilancia vecinal mediante videocámaras de actividades molestas como prostitución, pequeño tráfico de drogas, etc. (*El País* 3-agosto-2006), mientras todos los gadgets tecnológicos de control e inspección se vuelven omnipresentes en calles y plazas. Paradójicamente las sociedades más seguras del planeta en términos objetivos, son también aquellas en las que sus miembros se sienten subjetivamente más inseguros y en riesgo permanente. La demanda compulsiva de más seguridad, encuentra su mayor lenitivo en la demanda permanente de más cárcel. Allí donde el populismo punitivo obtiene sus mayores triunfos, el «archipiélago penitenciario» (Wacquant, 2001) se extiende hasta casi convertirse en un verdadero continente sumergido con millones de personas encerradas dentro de él. A finales de 2009<sup>(3)</sup>, siete millones y cuarto de estadounidenses estaban sometidos a control penal<sup>(4)</sup>, lo que supone aproximadamente el 3% de la población adulta norteamericana.



(2) El Registro Nacional de Delincuentes Sexuales establecido en 2006 por el presidente Bush puede consultarse en [www.nsopr.gov](http://www.nsopr.gov)

(3) *Bureau of Justice Statistics* (Consulta junio de 2011) <http://bjs.ojp.usdoj.gov>

(4) Ya sea en cárceles del condado, estatales o federales, o bien en libertad condicional o bajo palabra.



Y eso no es todo, buena parte de esas personas estaban bajo supervisión de empresas privadas, así por ejemplo, Corrections Corporation of America (CCA)<sup>(5)</sup>, la empresa líder del sector carcelario, fundada en 1983, hace apenas 25 años, cuenta ya en la actualidad con más de sesenta cárceles, 44 de ellas en propiedad, donde trabajan 17.000 personas y se encierra a unos 80.000 presos, contando con una capacidad «hotelera» de más de 90 mil camas. Es decir, que podría dar servicio por sí sola a la totalidad del sistema penitenciario español, puesto que a finales de mayo de este año 2011, contábamos en España con 73.178 reclusos<sup>(6)</sup>. Se puede entender la tentación que supone iniciar el camino de la privatización penal si a todo lo anterior añadimos que esta misma empresa ha sido nominada por la revista Forbes entre las mejores grandes compañías norteamericanas y que obtiene pingües beneficios puesto que según declara en la sección de su página web destinada a posibles inversores, la CCA ingresó de la Administración en el primer trimestre de este año 58,56 dólares por el alojamiento y custodia de cada persona presa, mientras que los gastos que le ocasiona cada preso sólo suponen 40,1 \$, lo que arroja un beneficio de 18,46 dólares por persona y día.

En fin, el desarrollo de la tecnología carcelaria está llegando hasta tal punto en los EE.UU. que para dar salida a la demanda expansiva del sector, ya hay empresas que comercializan cárceles prefabricadas a medida<sup>(7)</sup>, portátiles, que se pueden ir ampliando de forma rápida y flexible según sea necesario encerrar a más gente. Todo al servicio de un negocio creciente, antes que replantearse las bases económicas, sociales, ideológicas y políticas del encierro que a mediados de los 90 llevó a vivir bajo control penal, esto es como ciudadanos de segunda, con derechos limitados, a uno de cada tres varones negros (32,2%) con edades comprendidas entre 20 y 29 años (Davis, 2003:19). Pero, en fin, no olvidemos que estamos ante el país desarrollado con la más alta tasa de presos por 100.000 habitantes (743 a finales del 2009)<sup>(8)</sup>.

## 2 LA CÁRCEL EN ESPAÑA

Y ¿qué ocurre en España? Pues que en 20 años hemos pasado de tener 33.000 personas presas a alcanzar casi las 77.000, lo que nos otorga la tasa de

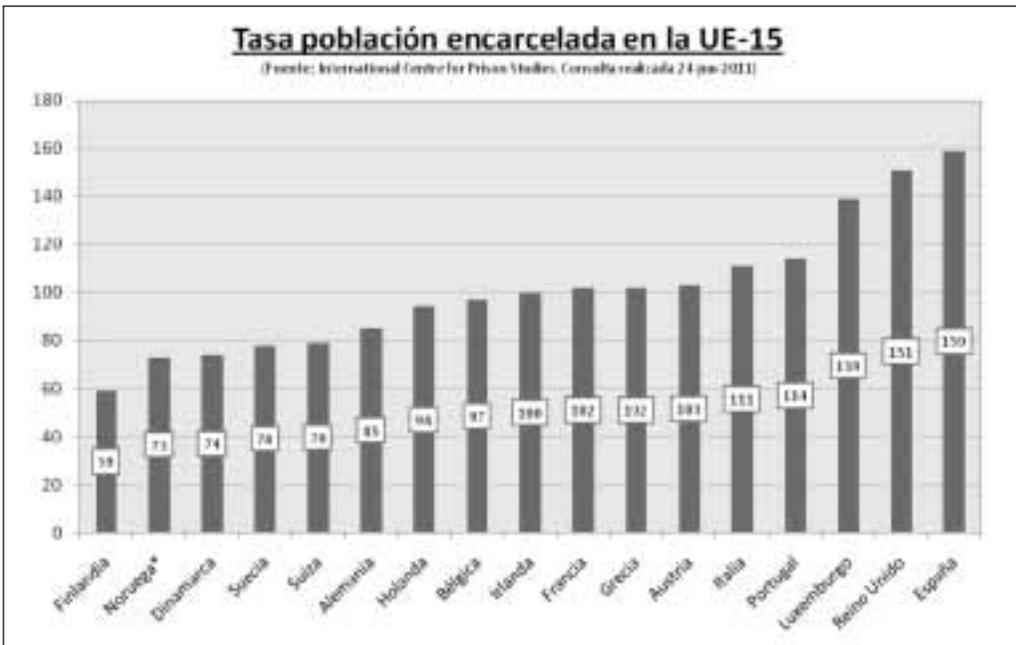
(5) <http://www.cca.com>

(6) Secretaría General de Instituciones Penitenciarias <http://www.institucionpenitenciaria.es/>

(7) Es el caso por ejemplo de Sprung Instant Structures Ltd., en cuya página web pueden contemplarse distintos modelos de cárceles y centros de detención, para jóvenes, adultos, comunidades terapéuticas, etc. Todo ello a precios económicos y haciendo gala de un diseño respetuoso con el medio ambiente y certificado por el Consejo de la Construcción Verde de los Estados Unidos (US Green Building Council).

(8) International Centre for Prison Studies (<http://www.prisonstudies.org>).

población encarcelada más alta de toda Europa occidental: 159 presos por 100 mil habitantes (ver tabla sig.). Contra lo que la gente suele creer, en España se encierra mucho; y probablemente durante demasiado tiempo. No es casualidad que en el gráfico aparezcan con las tasas de encarcelamiento más bajas, aquellas naciones que históricamente han construido los sistemas de bienestar y protección social más avanzados y potentes (Finlandia, Noruega, Dinamarca, Suecia...). Allí donde la balanza no se ha inclinado hacia el lado del Estado de Bienestar, ha terminado por inclinarse hacia el reforzamiento del Estado Penal<sup>(9)</sup>. En ese sentido, el Reino Unido representa un caso atípico y paradigmático en la medida en que se ha convertido, por proximidad cultural e idiomática, en la vía de penetración en Europa del populismo punitivo importado directamente de los EE.UU.



No obstante, la evolución hacia un incremento constante de la población encarcelada ni es obligatoria, ni resulta inevitable. Se trata de una decisión política que algunos países parecen haber adoptado, mientras que otros se encuentran muy lejos de patrocinarla. Mientras España, al igual que el Reino Unido, parece seguir miméticamente (salvadas las distancias) la evolución de los USA (ver gráfico sig.), otros países como Portugal u Holanda, han invertido

(9) El caso de Luxemburgo es atípico debido a las peculiaridades geopolíticas y demográficas que concurren en este miniestado.



do esa tendencia y han hecho descender significativamente su tasa de encarcelamiento en los últimos diez años. Mientras que aquí todas las cárceles parecen pequeñas y existe una creciente presión para que se construyan nuevas prisiones, en otros lugares, hay plazas libres de sobra.

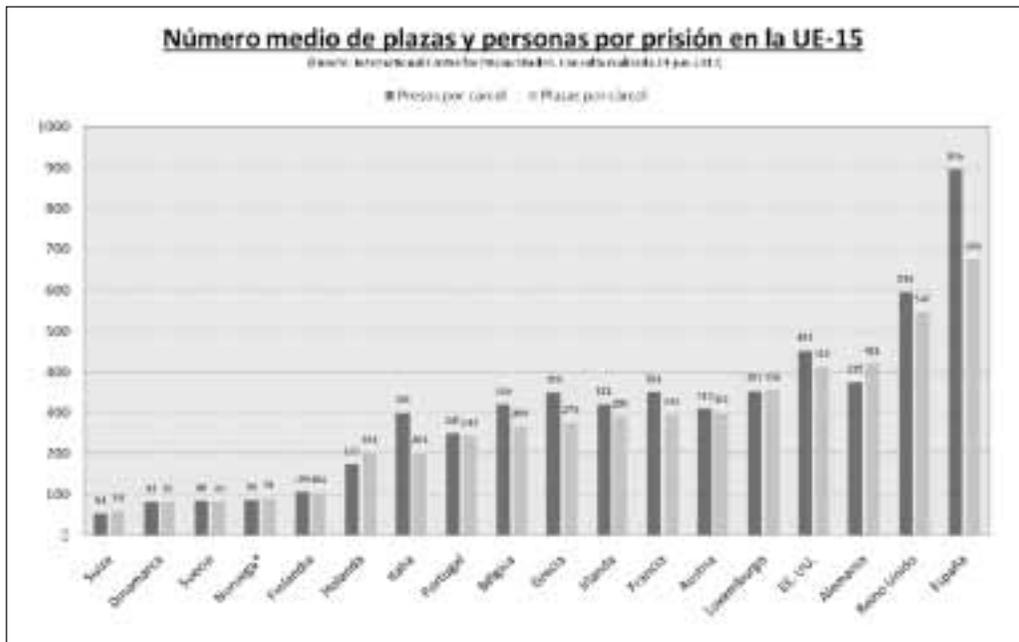


Si nos atenemos a los datos que proporciona la propia Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, el sistema tiene actualmente una tasa de ocupación del 138%, esto es, hay más de 18 mil personas encarceladas por encima de la capacidad oficial construida. Esta sobreocupación es la más alta de toda Europa después de Italia, donde se roza el 150%. El hacinamiento no puede sino traducirse en deterioro de las condiciones de vida y desde luego va en detrimento de cualquier actuación resocializadora. Si se hubiera adoptado la estrategia de *numerus clausus* propuesta hace tiempo por el Observatorio Internacional de Prisiones en Francia para combatir la sobreocupación carcelaria<sup>(10)</sup>, los jueces deberían haber administrado con más cuidado su capacidad de enviar o mantener en prisión a una persona en lugar de hacer uso de las medidas

(10) Se trataría de fijar una cifra tope de posibles presos, de modo que si un juez ordenara un nuevo ingreso en prisión y se hubiera llegado ya a alcanzar ese máximo, habría que examinar qué persona de las que se encontraran ingresadas en esa cárcel podría resultar la mejor candidata para ser excarcelada y que siguiera un régimen de medidas alternativas de modo que se respetara la cifra de ocupación establecida como máximo. Naturalmente la disociación entre Ministerio de Justicia, del que dependen los jueces, y Ministerio de Interior que es el competente en la gestión penitenciaria en nuestro país no ayuda a coordinar el funcionamiento de ambas instituciones, sino más bien todo lo contrario.

alternativas, puesto que sólo contraviniendo la propia Ley Orgánica General Penitenciaria que en su artículo 19 señala que «todos los internos se alojarán en celdas individuales», es posible mantener en prisión a 73.459 personas cuando la capacidad oficial de nuestras cárceles es «tan sólo» de 55.421 plazas.

Y por lo que se refiere al tipo de construcción también seguimos la estela norteamericana desde la adopción de las llamadas macrocárceles que se impusieron en España a partir de la puesta en marcha del llamado Plan de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios lanzado a comienzos de los 90 durante la etapa de Antoni Asunción al frente de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, de modo que en la actualidad, la media de capacidad de una cárcel en España son 676 plazas, en las que además debido a la sobreocupación se alojan un promedio de 896 personas presas. Esos datos por sí solos hablan de un modelo de encierro que se encuentra en las antípodas de las cárceles suizas o nórdicas con cincuenta u ochenta plazas por centro. También en este punto, la cantidad es enemiga de la calidad.

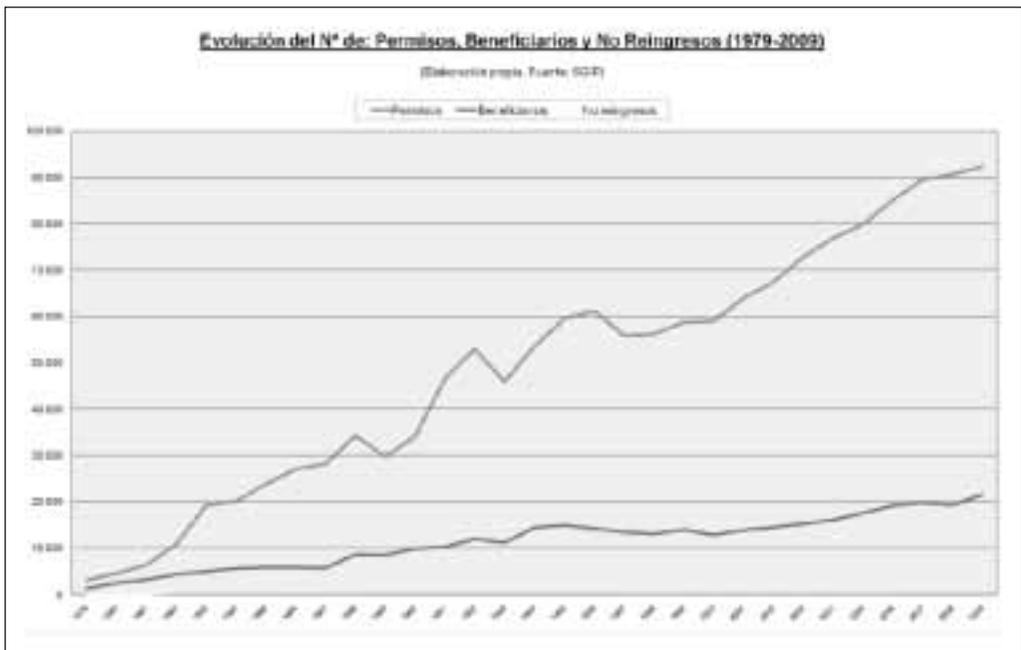


Junto al objetivo declarado de mejorar las condiciones de encarcelamiento y abaratar el coste del mismo mediante este nuevo tipo de construcciones organizadas en módulos separados y autosuficientes que permitieran una agrupación de internos según tipologías delictivas y régimen de tratamiento,



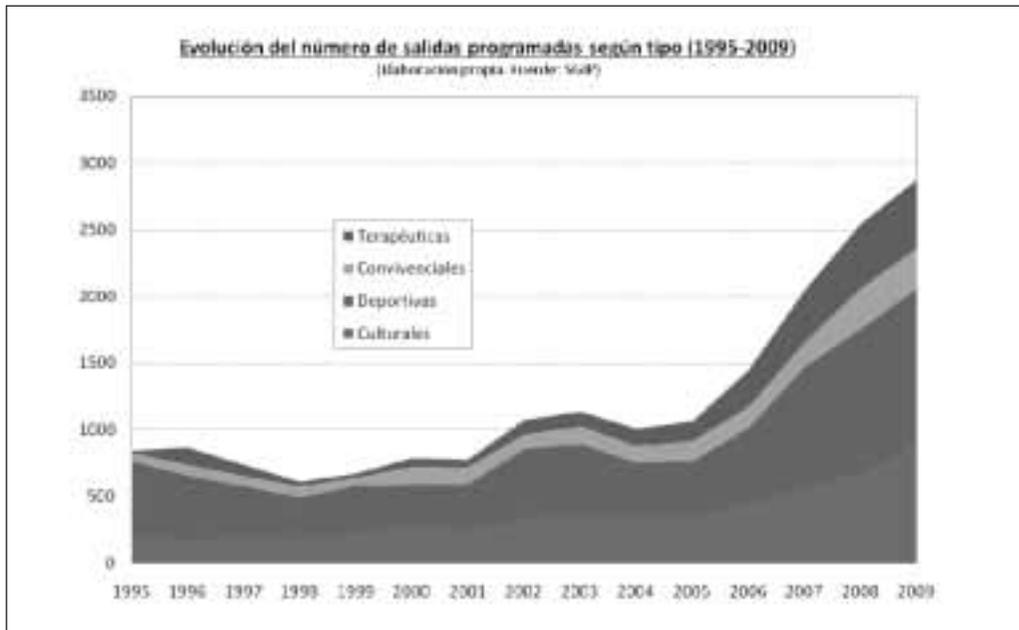
no cabe duda que la erección de estos macro complejos carcelarios en zonas despobladas, alejadas del centro de las ciudades (de hecho se pagaron en gran medida con la venta del patrimonio inmobiliario existente hasta entonces en el interior de los cascos urbanos) impuso unas condiciones peculiares que dificultaron aún más el mantenimiento de las relaciones sociales con la familia y el medio de referencia de quien se encuentra temporalmente privado de libertad. Nada que ver con la cárcel permeable y porosa, de tamaño reducido, e inserta en el territorio de la ciudad, desde la que es fácil trabajar la reinserción social mediante una adecuada política de permisos, tal y como propugnan las asociaciones de derechos humanos.

También en este aspecto, los medios de comunicación han fomentado una visión errónea entre la opinión pública sobre la naturaleza y el objetivo de los permisos penitenciarios, al airear algunos casos escandalosos de incumplimiento, han olvidado trasladar a la opinión pública el resultado extraordinariamente positivo que han tenido este tipo de medidas. Si en 1979 se concedieron 3.121 permisos ordinarios y extraordinarios, de los que no reingresaron 114 personas, actualmente hemos pasado a la concesión de 92.407 permisos en 2009 de los que faltaron a la cita de retorno 544 personas, lo que significa que una tasa del 3,65% a finales de los setenta, se ha convertido en un 0,59% en la actualidad, casi siete veces menos.



Y algo parecido ocurre con los permisos de fin de semana, que crecieron desde 36.558 en 1979, hasta alcanzar los 239.093 en el año 2009. En este caso los resultados son aún más espectaculares, puesto que, si a finales de los setenta se produjeron 158 ausencias, en el año 2009 únicamente 90 permisos de fin de semana acabaron por no reingresar en prisión. Esto significa pasar de una tasa de no retorno de un 4,3 por mil, hasta bajar a un 0,4 por mil (0,04%). La gente aprende a valorar la vida en libertad si se le da ocasión de sopesar los pros y contras de cada decisión.

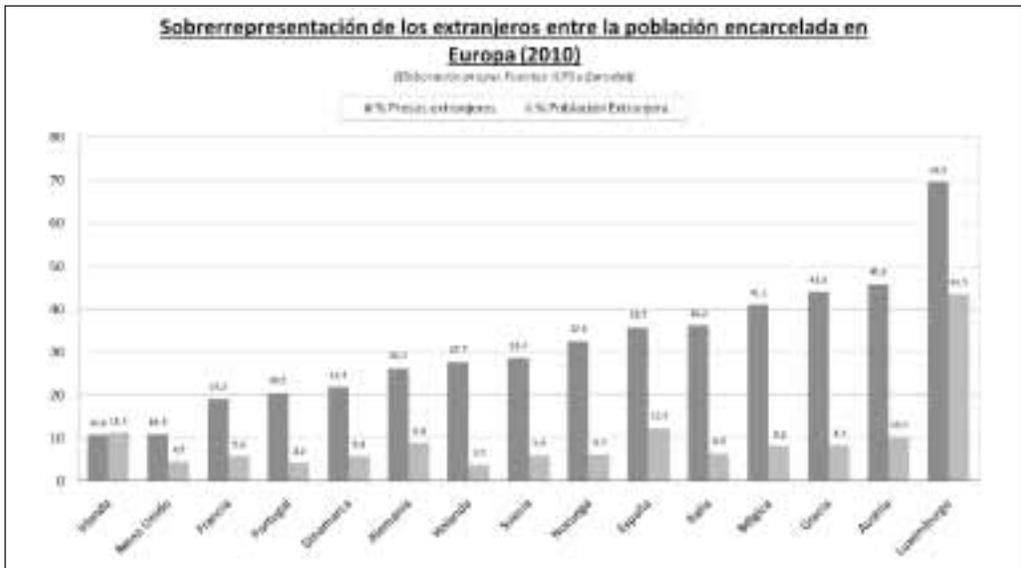
En este sentido, es indudable el impulso que han cobrado las iniciativas re-socializadoras a partir de la llegada a la DGIP de Mercedes Gallizo en el año 2004, tal y como se puede apreciar en la evolución del número de salidas programadas por motivos culturales, deportivos, terapéuticos o de convivencia (ver gráfico sig.), que se encontraban estancadas desde mediados de los 90 en torno a las mil salidas anuales, y pasaron a ser casi tres mil, cinco años más tarde.



Pero no todo es igual de positivo; al igual que ha ocurrido en los EE.UU. con los afroamericanos e hispanos, también en Europa se ha extendido la llamada «acción penitenciaria afirmativa» (Wacquant, 2010:181) según la cual se favorece particularmente el ingreso en prisión de las minorías étnicas y culturales. A lo largo de los siglos el equivalente funcional de estos grupos en España han sido los gitanos que de forma masiva han sido criminalizados y



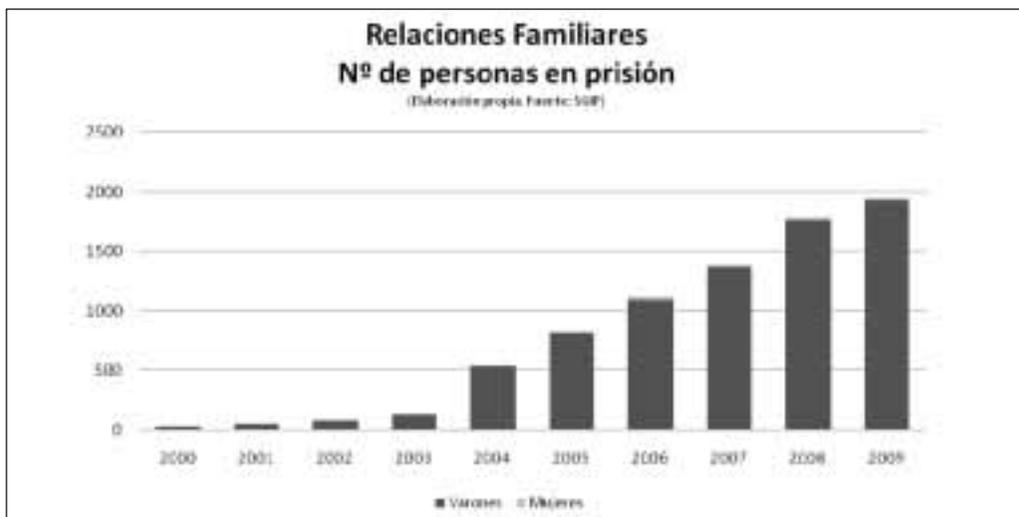
conducidos a prisión de manera extraordinaria, pero con la reconversión demográfica que ha supuesto la fuerte inmigración procedente de países del Sur, nos encontramos con que, sin dejar de tener una cuota particularmente alta de los grupos tradicionales negativamente privilegiados, las cárceles europeas se muestran hoy particularmente receptivas frente a los extranjeros. Prácticamente en todos los países de esta nueva Europa-fortaleza, se encuentran sobrerrepresentados los extranjeros en sus cárceles. Si en España residen en torno a un 12% de extranjeros, entre la población encarcelada ese porcentaje se multiplica por tres (36%); lejos incluso de lo que ocurre en Holanda donde se multiplica por 7 (3,9% vs. 27,7%), o en Italia donde casi lo hace por seis (6,5% vs. 36,2%), o en Grecia, Noruega y Bélgica en donde el porcentaje de extranjeros en prisión es cinco veces superior a su proporción entre la población total. Salvo en Irlanda y el caso atípico de Luxemburgo, en toda Europa se encierra especialmente a los de fuera (ver gráfico).



Llegados a este punto, conviene recordar que, contra lo que piensa la mayoría de la gente, la relación existente entre comisión de delitos e ingreso en prisión es relativamente espúrea; ni son todos los que están, ni están todos los que son. El largo y complejo proceso de detección, persecución e incriminación penal, se encuentra dividido en múltiples fases sucesivas en cada una de las cuales intervienen agentes e instancias diferentes, que van modulando la selección de la clientela en base a factores como la visibilidad, la presión de los media, la coyuntura política, la capacidad económica, educativa y cultural del infractor y de la víctima, etc., con lo que el resultado finalmente obtenido vie-

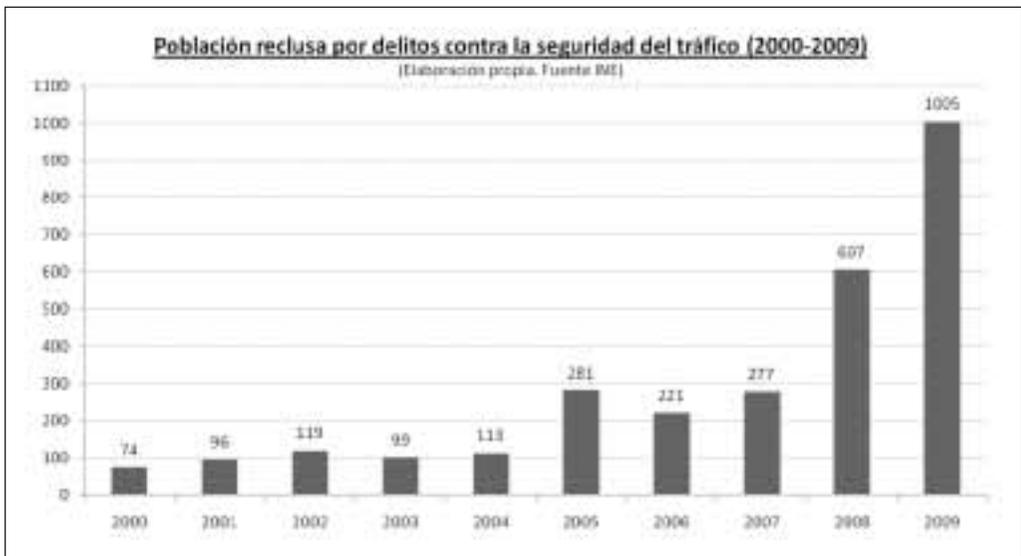
ne a ser un producto destilado en un complejísimo alambique que acaba embotellando (encarcelando) esencialmente a quienes no disponen de medios, contactos, relaciones, capital social y material. Los extranjeros pobres se convierten así en objetivo privilegiado de la administración penal de la miseria.

Este carácter cambiante y mudable de la facultad de encarcelar, viene a ser en parte el reflejo de los cambios experimentados por la sensibilidad social frente a determinadas conductas. Mientras que en los años noventa el endurecimiento de las penas para conductas vinculadas al pequeño tráfico de drogas llenó las cárceles de personas cuyos delitos estaban vinculados funcionalmente a su condición de toxicómanos, en la actualidad nos encontramos, salvando todas las distancias, con que han empezado a crecer significativamente las personas presas por cometer delitos de violencia de género y también los vinculados a la seguridad vial. La sociedad que, tradicionalmente se había mostrado escandalosamente permisiva con este tipo de conductas ha evolucionado hasta sentir las como insoportables. El resultado es un significativo cambio en el paisaje humano que puebla la prisión debido al aumento de los varones maltratadores presos, tal y como se refleja en el siguiente gráfico que presenta la evolución seguida por el número total de reclusos debido a los llamados delitos familiares. En la evolución de este grupo se deja sentir especialmente el impacto de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la violencia de género. A finales de 2009, este tipo de presos representaban ya el 3,1% del total de penados. Lo que ha dado lugar entre otras cosas a la implantación de programas específicos de tratamiento sobre violencia de género, que han pasado de atender a 319 reclusos en 2005, a 759 cuatro años más tarde, en 2009.



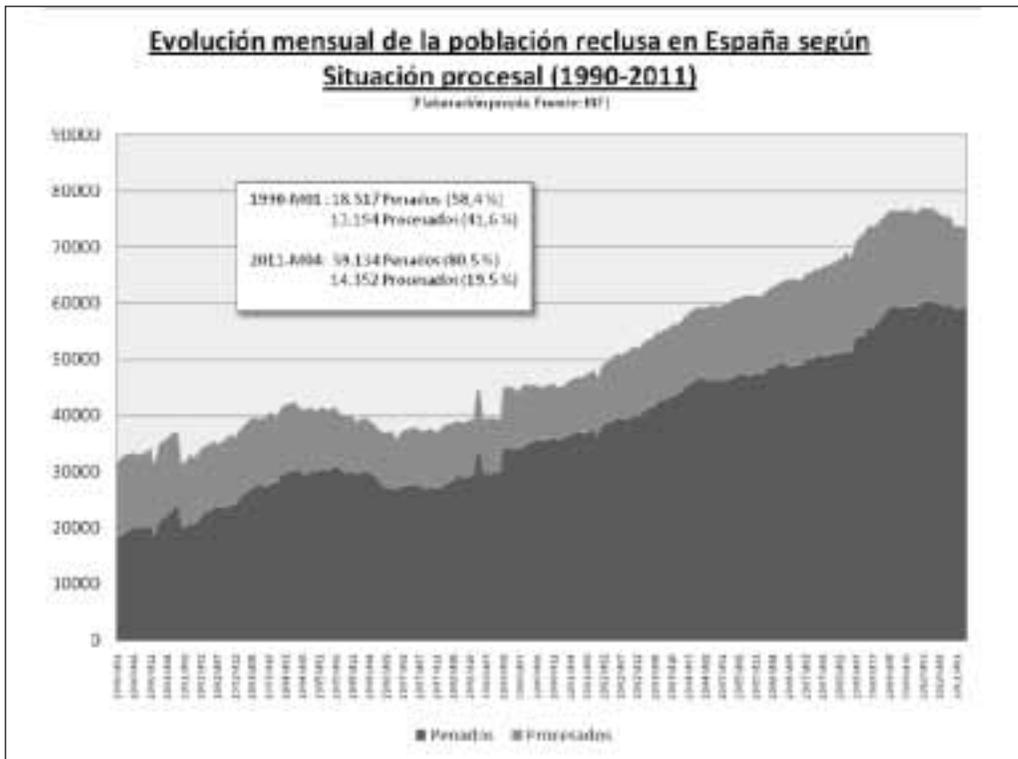


En cuanto a los delitos contra la seguridad en el tráfico, también están introduciendo importantes cambios entre la población penitenciaria, la evolución de la permisividad social en este asunto ha sido espectacular, ¿cómo explicar si no, que hayamos pasado de 74 personas presas por este tipo de delitos en el año 2000, a más de 1.000 en apenas diez años. Si pensamos además que se está abriendo paso en la sociedad española un perfil de policonsumidores que en los fines de semana mezclan cocaína, alcohol y drogas de diseño junto con el uso del coche, nos encontramos con que por esta nueva vía se está encarcelando a personas de perfil social más «normalizado» (dicho sea con todas las comillas), esto es, jóvenes —y no tan jóvenes— pertenecientes a las clases medias y altas, que trabajan o estudian y llevan una vida socialmente integrada o incluso exitosa. Curiosamente, este nuevo perfil penitenciario, podría llegar a provocar un debate social que replanteara el discurso penal sobre la cárcel y estimulara la adopción de medidas alternativas al cumplimiento de la condena en prisión, precisamente en el momento justo en que la clientela se vuelve más heterogénea e interclasista.



Sin embargo, el crecimiento imparable de la cárcel en España, parece estar tocando techo, al menos de momento. Desde mediados de 2010, se ha producido un descenso, pequeño pero sostenido, del número total de personas presas en España, pasando de 76.951 personas en mayo del 2010, a 73.486 en mayo de este año. Por primera vez desde el año 94 parece estar produciéndose un cierto frenazo en la expansión del sistema penitenciario español. A ello contribuye sin duda una cierta toma de conciencia de los principales actores

institucionales implicados sobre el desbocado camino que se estaba siguiendo, y que se ha traducido en un uso mucho más amplio de las medidas alternativas y de la sustitución de penas. Así por ejemplo, a finales de mayo el balance de medidas alternativas gestionadas arrojaba un total de más de 130 mil. Entre las que predominaban los «trabajos en beneficio de la Comunidad», una posibilidad que hasta hace pocos años tenía un carácter residual y que ahora en cambio se aplica masivamente por los jueces; sobre todo en los delitos contra la seguridad vial: el 72% de todos los TBC se refieren a este tipo delictivo; a los que hay que sumar otro 17% por violencia de género.



Del mismo modo, también se han incrementado las suspensiones y sustituciones de condena que alcanzaron las 16 mil en mayo de este año. En este caso, si bien podemos considerar un resultado positivo la contención del crecimiento de la población encarcelada, sin embargo, las cifras reflejan sobre todo la resistencia de muchos jueces a aplicar los nuevos tipos delictivos que castigan la violencia de género, ya que el 63% de estas medidas iban encaminadas a evitar el ingreso en prisión de maltratadores sustituyéndolo por medidas de alojamiento, participación en cursillos de reeducación, etc., mientras que sólo un 1,3% se aplicaron a delitos contra la seguridad vial. El sesgo parece evidente.

Por último, las medidas de seguridad habían alcanzado casi las 3.000. Así por ejemplo, las personas en régimen abierto que están vigiladas mediante control telemático llegaron a ser 2.917 en el año 2008 cuando la implantación de este tipo de dispositivos se había iniciado hace apenas ocho años.



No obstante, si bien este tipo de medidas pueden servir para descongestionar algo las cárceles, no resulta despreciable el perverso efecto que conllevan de expansión de la cárcel más allá de sus muros hasta hacerla virtual y ubicua. Por otro lado, no cabe duda de que hay toda una industria especializada en la fabricación de este tipo de tecnología que no deja de presionar para hacer crecer su potencial mercado de clientes, con argumentos como el ahorro de costes que supone<sup>(11)</sup>, o la modernización del sistema penal que conlleva, pero que no dice una sola palabra sobre la expansión del control social estatal que implica la decisión de adoptar la llamada «cárcel electrónica» (Gudín, 2007).

(11) Otero (2008:169) estimaba que el seguimiento mediante brazalete electrónico de una persona en tercer grado costaba 4,20 € por interno y día, mientras que mantenerla en prisión suponía un gasto de 52,51 € diarios.



### 3 ANDAR 1 KM EN LÍNEA RECTA

A finales del año pasado publicamos un informe sobre la situación en las cárceles españolas (Gallego *et al.*, 2010) basado esencialmente en una encuesta a personas presas con la que obtuvimos casi 1.700 respuestas a un cuestionario que fue diseminado en los centros penitenciarios dependientes de la Administración del Estado. En total, recibimos sobres con respuestas procedentes de 46 prisiones en donde se habían repartido 3.453 cuestionarios, con lo que la tasa de respuesta estuvo en torno al 55%, muy alta para tratarse de una encuesta por correo. Además de esta encuesta postal, realizamos un trabajo de campo durante el que visitamos 11 Centros Penitenciarios (Puerto I, Aranjuez, Ocaña I, Villabona, Topas, Brieva, Alcalá-Meco, Soto del Real, El Dueso, Córdoba y Badajoz) en los que realizamos entrevistas abiertas y focalizadas al Director, Subdirector de tratamiento, Jurista-Criminólogo, Psicólogo y Trabajador social. Toda esta labor de indagación cualitativa mediante observación y entrevistas a informantes clave al interior de un medio cerrado sólo fue posible gracias a la colaboración prestada por la Secretaría General de II. Penitenciarias, que nos facilitó los datos correspondientes al marco muestral e hizo llegar los cuestionarios a los centros junto con las instrucciones para distribuirlos entre las personas presas de acuerdo a las cuotas asignadas a cada centro según sexo y situación regimental, y procediendo a elegir las unidades últimas a encuestar siguiendo las reglas del muestreo aleatorio sistemático.

En este sentido, la situación fue muy diferente de la que nos encontramos diez años antes, cuando el equipo responsable de II. PP. por aquel entonces intentó por todos los medios impedir que pudiéramos realizar la que finalmente fue la primera encuesta a presos que se realizó en España con garantías de confidencialidad (Ríos y Cabrera, 1998). Por eso mismo, hay que poner de relieve que, si bien el sistema penitenciario resulta un ámbito duro y complicado de gestionar puesto que muestra una gran resistencia al cambio, es de una importancia fundamental la voluntad política que se tenga y el sentido que se dé a la misma cuando se trata de intentar reformar y mejorar las condiciones de vida en prisión<sup>(12)</sup>.

Cuando al final del cuestionario preguntábamos «¿qué te gustaría hacer cuando salgas de la cárcel?», alguien nos respondió: «Andar 1 km. en línea recta». En esa simple frase nos pareció que se resumían, por un lado la dureza terri-

(12) Con todo y con eso, en nuestro país pareciera que junto con la orientación ideológica de progreso, la cosa toma otros aires cuando se nombra a mujeres como responsables de los temas penitenciarios; esto viene siendo así al menos desde los tiempos de reformadoras como Concepción Arenal o Victoria Kent.



ble y cotidiana que supone el encierro carcelario, y por otro, la forma sencilla y a la vez extraordinariamente descriptiva en que se puede concretar y resumir la experiencia de la libertad. Realidad y sueño, sufrimiento y esperanza, castigo y redención, todo ese tipo de materiales se dan cita en la experiencia personal de la cárcel. Rescatar esa experiencia subjetiva y ponerla de relieve ante la sociedad, darle visibilidad ante quienes pretenden seguir estando ciegos y sordos frente a esa particular forma de separación y exclusión radical que implica estar encerrado en prisión, ha sido nuestro primer objetivo investigador.

El panorama general con el que nos encontramos, siendo terriblemente duro, también mostraba algunos signos esperanzadores. Hoy por hoy, se sigue encerrando fundamentalmente a varones pobres, con pocos estudios (el 56% estudios primarios o inferiores), y baja cualificación laboral (el 40% de los presos españoles son trabajadores manuales no cualificados), una buena parte de los cuales (37%) tienen a su vez familiares directos que están o han estado en prisión, y que proceden de regiones (19% de Andalucía) o zonas pobres y cada vez en mayor medida del extranjero (36%) a donde sin embargo no se pretende volver, porque entre otras razones, o bien se han echado raíces ya aquí (Tengo aquí mi vida (63); «LLEVO 14 AÑOS EN ESPAÑA (294); «Llevo 17 años en España» (520); «llevo 20 años aquí, ya estoy uno de aquí» (1.156). «Mi hija nació aquí. Marido español» (150); «Tengo una hija con Española» (224); «MI MUJER ES ESPAÑOLA» (246); «SOY ESPAÑOL DE 2ª MANO» (1.302), etc.), o se está convencido de que pese a todo hay más futuro y posibilidades en nuestro país: «El futuro a mis hijos (32); Un Futuro mejor para mi hija (780); No es que sea más fácil encontrar trabajo, con el agravante de ser extranjero indocumentado. Pero con voluntad y algo de sacrificio podría encontrar trabajo y así reunir algo de dinero para poder volver a mi país, donde el euro tiene más valor adquisitivo con respecto al peso boliviano (881); pienso que tendré un futuro mejor (1.997); podría ayudar a mi familia desde aquí (1.267); Aquí es mejor Remunerado el trabajo (1.289); VEO UN MAYOR PORVENIR (1.293); Porque tengo q trabajar para mis 2 Hijos q tengo en mi País (1.196); Quiero dar una mejor Educación a mis hijos (1623)...»

Por todo ello, es fundamental que al margen de las circunstancias que hayan llevado a la cárcel, se pueda aprovechar en alguna medida el tiempo perdido que implica de cara a lo que antes o después deberá ocurrir: la excarcelación; puesto que en nuestro país no existe la cadena perpetua. Desgraciadamente el tratamiento no puede sino resentirse como consecuencia de la masificación y el hacinamiento, si ya resulta complejo en condiciones normales llevar a cabo las actividades, mucho más lo será cuando los medios humanos y materiales resultan radicalmente insuficientes para un volumen de presos como el actual. Según nos decían en la encuesta, el 86% de los presos no ve nunca al jurista-

criminólogo, al 42% le ocurre lo mismo con el psicólogo, e incluso uno de cada cinco dice no haber sido visitado nunca por el Trabajador social. La figura profesional con más presencia en los módulos es la del educador y con todo, sólo una tercera parte de las personas presas en España tiene contacto al menos semanal con este tipo de profesionales.

El acceso al gimnasio (79%) y la biblioteca (73%) han mejorado, pero en muchas ocasiones su situación y las condiciones de uso no son las más adecuadas. Del mismo modo que la participación en actividades y talleres también ha crecido en los últimos años pero queda mucho camino aún por recorrer si pensamos que a la escuela asisten poco más de la mitad y le dedican menos de cuatro horas al día. El resto es tiempo sin ocupación ni sentido (Matthews, 2003), salvo vegetar y deambular por el patio o por la celda.

Quizás por eso la religión y la espiritualidad en una u otra forma se hacen presentes de forma más intensa dentro de la cárcel que fuera de sus muros. Casi el 60% de las personas presas ha tenido algún contacto con el Servicio de Pastoral Penitenciaria, cuya valoración roza el sobresaliente (8,34 sobre 10). Y todo ello a pesar de que la heterogeneidad de la pertenencia religiosa es mucho mayor en la cárcel que en la sociedad española: la cuarta parte de los presos se declaran creyentes de otra religión distinta de la católica, mientras que entre la población española ese porcentaje apenas roza el 2%. Aquí radica uno de los cambios más significativos del archipiélago penitenciario actual, pensemos en la enorme incidencia que tiene de cara a la convivencia en un espacio cerrado, en el que hay que establecer horarios comunes, festividades, régimen de comida, lugares para el culto, etc, cuando ya no sirven las viejas y tradicionales pautas locales. La gestión de la diversidad religiosa en prisión es todo un reto, no sólo para las autoridades penitenciarias, sino para la sociedad española en general que como en un laboratorio asiste desde lejos a esta eclosión de pluralidad dentro de la cárcel, de cuya buena gestión depende que crezca entre nosotros el respeto y la tolerancia o bien la intransigencia y el fanatismo.

Por último, entre los signos positivos nos parecía constatar también una reducción de los abusos y malos tratos a cargo de funcionarios de prisiones, pero por el contrario parecía crecer todavía la violencia en el caso de intervenciones policiales durante la fase de detención en comisaría, denunciándose por ejemplo abusos en la utilización de los grilletes (apretarlos indebidamente) y otras malas praxis. Aunque quizás lo más descorazonador es comprobar que la mayor parte de las personas presas que dicen haber sufrido malos tratos consideran inútil efectuar denuncia alguna ante estos abusos, puesto que en la práctica sólo resultan condenados una minoría de los denunciados y en un número no desdeñable la denuncia se vuelve incluso en contra de quien la



formula. Sobre 703 personas que nos decían haber sufrido malos tratos en algún momento del pasado, únicamente 206 los habían denunciado de algún modo (sólo 148 ante el juzgado de guardia), y sobre los 35 casos que finalmente habrían llegado a juicio, la sentencia emitida fue condenatoria para el denunciante en 23 de ellos (67%), mientras que sólo en 2 habrían sido condenados los funcionarios. Una probabilidad (de 1 a 11.5) francamente escasa y que desde luego anima poco a embarcarse en el proceso largo y azaroso de la denuncia.

## 4 CONTRA LA EXCLUSIÓN

Ante el panorama que hemos descrito, parece evidente que habría que intentar minimizar el efecto amplificador de la exclusión que conlleva la cárcel. Prolongar la lucha contra la exclusión, también dentro de la prisión, no sólo es un deber ético y político sino también una cuestión urgente en un país donde se han alcanzado las cotas de encierro más altas de nuestro entorno geopolítico. Hablando en términos generales, hay que intentar que la cárcel sea menos cárcel, y cuanto menos lo sea, mejor. Porque no sólo no sirve para combatir los problemas que están en el origen de los delitos cometidos por la inmensa mayoría de las personas presas, sino que contribuye a agravarlos.

El objetivo de la seguridad y la custodia consume demasiados recursos materiales y humanos en detrimento del de la reeducación y resocialización, para el que se necesitaría no sólo transformar profundamente el sistema penitenciario, sino implicar mucho más a la sociedad general. Incrementar la porosidad y el intercambio entre ambos espacios, no sólo es conveniente sino que los datos demuestran que funciona tal y como se desprende de la evolución de los permisos concedidos y de las actividades que se realizan dentro y fuera de las cárceles, en muchas ocasiones con la participación de las ONG y entidades de la sociedad civil. Por eso no se entiende que, a pesar de haberse multiplicado por cuatro los permisos concedidos en los últimos 20 años, todavía haya 2/3 de presos que dicen no haber disfrutado de ningún permiso.

Para mejorar el clima interior resulta fundamental que entre los criterios de selección del personal que trabaja en prisión se primen aquellos que incentiven la habilidad para el trato humano y personalizador, así como la capacidad de resolver conflictos por vías no violentas. Del mismo modo, las condiciones laborales, turnos, destinos, etc., deberían acercarse mucho más a lo que viene siendo habitual en otros trabajos, con lo que se reducirían el absentismo y las bajas por stress, se daría continuidad y estabilidad a las actividades, y ello permitiría un mejor conocimiento del medio y de las personas presas a la vez



que evitaría conflictos, daría más continuidad al tratamiento y facilitaría también, en último extremo la seguridad.

Supuesto que el tratamiento y las actividades son un derecho de la persona presa, éste debe ir mucho más allá de la dimensión psicológica y de acompañamiento, que aunque pueda y deba intensificarse, tendría que acompañarse mucho más de alternativas realistas en materia de inserción laboral y capacitación para el empleo. Casi un 40% de presos intuyen que la inserción laboral posterior será un problema difícil (29%) o incluso imposible (9%) de resolver. Sobre estos dos segmentos, que afectarían, respectivamente, a veinte mil y seis mil personas presas, deberían intensificarse los esfuerzos formativos, sobre todo con las mujeres y los extranjeros que resultan ser los que menos posibilidades de inserción laboral tienen.

Del mismo modo, resulta urgente modular el tratamiento y adaptarlo a personas con necesidades especiales, como es el caso de los discapacitados o de las personas mayores, que difícilmente pueden ser atendidas en prisión. En general, sería de enorme ayuda poder integrar la sanidad penitenciaria dentro del Sistema Público de Salud, mediante los correspondientes convenios con las Comunidades Autónomas, lo que mejoraría en la atención sanitaria general y de forma particular a grupos como el de los enfermos mentales, cuya recuperación y tratamiento está lejos de ser el adecuado, ni en los centros generales donde se abusa de la farmacopea y el control químico, ni en los psiquiátricos penitenciarios.

Igualmente, puesto que la pena de prisión existe, ha de cumplirse en condiciones de dignidad y con respeto estricto al ordenamiento jurídico, de manera que la celda, hábitat del interno en ocasiones durante largos años, debe ofrecer condiciones de confort suficiente y garantizar la adecuada intimidad: cortinas frente a la luz exterior, separación del wáter, posibilidad de tener más ropa, libros, etc. Lo mismo que debe considerarse la posibilidad de contar con un ordenador, radio, TV, o el acceso a Internet, en aquellos casos en que no se comprometa la seguridad del centro. Naturalmente, todo esto queda en entredicho cuando la celda que fue diseñada para un uso individual ha de compartirse con otra persona, razón de más para insistir en la mejora de su habitabilidad.

Del mismo modo que la vida no termina a las puertas de la cárcel sino que se prolonga y continúa antes y después de la fase de encierro, hay que insistir en la importancia del trabajo social orientado a la vuelta a la vida en sociedad. Reforzar los vínculos entre el Trabajo Social Penitenciario y el sistema público de Servicios Sociales, es absolutamente urgente y prioritario. Pensemos simplemente que en la actualidad hay alrededor de 7.000 personas sin hogar en



prisión, gente que actualmente tiene un techo, el de la cárcel, sobre su cabeza, pero que dicen no tener un sitio en el que vivir cuando salgan. Si se quiere asegurar su normalización social y prevenir una casi inexorable vuelta a la delincuencia parece obvio que la cobertura del derecho a una vivienda digna es condición imprescindible para asegurar la calidad de vida de estas personas y evitar la reincidencia cuando sean excarceladas.

Por último, la reforma más urgente que necesita la cárcel en España consiste en reducirla de tamaño al mínimo. Si pensamos que un altísimo porcentaje (65%) de los presos actuales tiene pendiente de cumplir penas de hasta 3 años, y si tenemos en cuenta que el perfil delincencial de bastantes de ellos es bajo ya que los delitos cometidos son leves o menos graves, se podrían potenciar muchísimo más otro tipo de medidas alternativas y los trabajos al servicio de la comunidad haciendo uso más amplio de la suspensión de condena. Considerando que esta medida es discrecional del juez y que está sometida a la fiscalización del Ministerio Público, sería deseable incrementar el margen de arbitrio judicial que permitiera a los jueces individualizar la respuesta penal con más justicia en cada caso. Del mismo modo, habría que potenciar y regular en la ley de enjuiciamiento procesal el uso de la mediación penal, como método que, dentro del sistema penal y del propio proceso, permite a la víctima que su daño sea reparado en diferentes niveles y ámbitos (emocional, material) y la asunción de responsabilidad personal del infractor por el daño causado. Las experiencias nacionales e internacionales en este ámbito expresan las consecuencias positivas de este sistema. Muy probablemente, la mejor cárcel es aquella en la que no es preciso entrar, lo que, excusado es decirlo, no implica animar a la impunidad y la desresponsabilización, sino trabajar para que se pueda retribuir a la víctima y a la sociedad cumpliendo otro tipo de penas y sanciones.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- DAVIS, A. (2003): *Are prisons obsolete?* New York: Seven Stories Press Open Media Series.
- GUDÍN RODRÍGUEZ-MAGARIÑOS, F. (2007): *La cárcel electrónica: Bases para la creación del sistema penitenciario del Siglo XXI*. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch.
- MATTHEWS, R. (2003): *Pagando tiempo: Una introducción a la sociología del encarcelamiento*. Barcelona: Bella terra.
- OTERO GONZÁLEZ, P. (2008): «Monitorización electrónica en el ámbito penitenciario» *Icade* (74), pp. 161-197.



- RÍOS MARTÍN, J. C. y P. J. CABRERA CABRERA. (1998): *Mil voces presas*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas-Fundación Santa María.
- RÍOS MARTÍN, J. C. y CABRERA CABRERA, P. J. (2003): *Mirando el abismo*, Madrid: Universidad Pontificia Comillas-Fundación Santa María.
- WACQUANT, L. (2001): *Las cárceles de la miseria*. Madrid: Alianza.
- WACQUANT, L. (2010): «Cuatro estrategias para limitar los gastos penitenciarios» en *Las dos caras de un gueto: ensayos sobre marginalización y penalización*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 179-193.

**Tabla 1. Las prisiones en el mundo. Datos ca. 2011**

País	Tasa		Población del país (mill.)	Mujeres en prisión		Jóvenes <18	Extranjeros	N° Cárceles	Capacidad oficial del sistema	Nivel de ocupación	Presos por cárcel	Plazas por cárcel	Saldo
	Personas encarceladas	población encarcelada		Preventivos	prisión								
Portugal	12.186	114	10,65	19,3	5,5	0,7	20,3	49	11.921	100,9	249	243	-265
España	73.459	159	46,2	18,5	7,7	0	35,7	82	55.421	138	896	676	-18.038
Irlanda	4.495	100	4,49	14,9	3,4	2,4	10,8	14	4.066	103,7	321	290	-429
Reino Unido	94.188	151	62,55	12,9	4,4	1,6	11,3	158	86.382	109,0	596	547	-7.806
Francia	66.975	102	65,8	23,9	3,4	1,1	19,2	191	56.358	107,4	351	295	-10.617
Bélgica	10.561	97	10,85	35	4	0,3	41,1	33	8.829	119,6	320	268	-1.732
Luxemburgo	706	139	0,51	47,2	5	0,7	69,5	2	711	99,3	353	356	5
Suiza	6.181	79	7,8	41	5,6	0,6	71,6	114	6.683	92,5	54	59	502
Holanda	15.604	94	16,61	36,3	7,4	4,7	27,7	90	18.064	86,4	173	201	2.460
Dinamarca	4.091	74	5,56	34	4,4	0,3	21,7	50	4.134	99	82	83	43
Alemania	69.385	85	81,62	15,5	5,4	3,5	26,4	185	77.944	89	375	421	8.559
Italia	67.615	111	60,68	42,1	4,4	0,5	36,8	225	45.284	149,3	301	201	-22.331
Austria	8.671	103	8,38	23,7	6,2	2,6	45,8	28	8.423	102,9	310	301	-248
Grecia	11.547	102	11,3	27,4	5,9	4,4	43,9	33	9.103	129,6	350	276	-2.444
Noruega	3.602	73	4,94	27,2	5,8	0,2	32,5	42	3.826	94,1	86	91	224
Suecia	7.106	78	9,32	24,4	5,7	0,2	28,3	84	7.003	101,5	85	83	-103
Finlandia	3.189	59	5,38	18,1	7,1	0,1	13,3	30	3.113	99,6	106	104	-76
Malta	583	140	0,4178	64	7,2	3,4	40,1	1	480	102,9	583	480	-103
Estonia	3.405	254	1,34	20,3	5,8	1	39,4	5	3.656	97,2	681	731	251
Letonia	7.055	314	2,25	28,3	5,7	2,1	1	15	9.168	70,4	470	611	2.113
Lituania	9.139	276	3,31	13,1	4,6	1,7	1,1	15	9.135	100	609	609	-4
Polonia	83.401	218	38,21	10,3	3,2	0,3	0,7	215	85.476	97,4	388	398	2.075
Rep. Checa	23.115	219	10,56	11	6,3	0,9	7,5	36	20.272	113,7	642	563	-2.843
Eslovaquia	10.031	184	5,44	14,6	5,6	0,8	2	18	10.615	94,5	557	590	584
Hungría	16.537	165	10	29,2	6,6	3,5	3,7	33	12.335	134,1	501	374	-4.202
Rumanía	29.348	137	21,41	16,4	4,6	1,6	0,7	45	35.241	83,3	652	783	5.893
Bulgaria	9.071	120	7,58	10,4	3	0,3	2,2	14	5.828	155,6	648	416	-3.243
Chipre	883	110	0,801	42,2	5,8	0,4	61,9	1	597	147,9	883	597	-286
Canadá	39.132	117	33,4	36,3	4,7	4,9		172	35.190	91,3	228	205	-3.942
EE. UU.	2.292.133	743	308,4	20,8	8,8	0,4	5,9	5069	2.093.121	110,1	452	413	-199.012
Rusia	806.100	568	141,93	15,6	8,2	0,9	2,8	1052	955.421	91,6	766	908	149.321

 (Elaboración propia. Fuente: *International Centre for Prison Studies*. Consulta realizada 24-jun-2011).



# Otro derecho penal es posible: la alternativa restaurativa

**José Luis Segovia Bernabé**

*Profesor de ética social en la Universidad Pontificia de Salamanca (ISP Madrid),*

*Miembro de la Plataforma Otro Derecho Penal es posible*

*www.otroderechopenal.org*

*jsb45678@gmail.com*

Fecha de recepción: 20/05/2011

Fecha de aceptación: 26/05/2011

## Sumario

1. Introducción. 2. El *buen derecho*.
3. Algunos mecanismos del *mal derecho*.
4. Otro derecho penal es posible: la justicia restaurativa. 5. Bibliografía.

## RESUMEN

*Al hilo de las reflexiones de la plataforma Otro Derecho Penal es posible<sup>(1)</sup>, constituida por juristas, profesores, jueces, abogados y otros operadores, el autor reflexiona sobre la hipertrofia del Derecho penal en la «sociedad de riesgo» y la necesidad del «buen Derecho». El espíritu de la «tolerancia cero» y el populismo punitivo están detrás de este desmesurado sistema penal que no resuelve las necesidades de las personas afectadas por el hecho criminal y que ignora las aportaciones de la sociología. Parten de unos «mitos» engañosos que se tratan de desmontar. Es llamativa la discordancia entre los delitos cometidos (por debajo de la media de la UE), la cifra de presos (a la cabeza de la UE) y la distorsionada percepción social de inseguridad. Finalmente, mostradas las contraindicaciones del Derecho Penal de corte retributivo, se apuesta por un modelo racional de Justicia alternativa: la justicia de «las 3 erres»: responsabilización del infractor, reparación del daño a la víctima y restauración de las relaciones sociales quebradas por el delito.*

(1) El trabajo de esta plataforma ha venido legitimado por los datos incontestables del trabajo de sociología jurídica de GALLEGO, M.; CABRERA, P.; RÍOS, J. y SEGOVIA, J.L. (2010): *Andar 1 km. en línea recta. La cárcel del siglo XXI que vive el preso*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.

**Palabras clave:**

*Derecho penal, inseguridad, sociedad de riesgo, buen derecho, derechos humanos, política criminal.*

**ABSTRACT**

*In line with the reflections of the platform Another Criminal Law is Possible (Otro derecho penal es posible), comprising legal professionals, professors, judges, lawyers and other stakeholders, the author reflects on the hypertrophic state of criminal law in the «society of risk» and on the need for «good law». The spirit of «zero tolerance» and punitive populism are behind this disproportionate criminal law system which does not meet the needs of people affected by crime and which ignores the contributions which sociology has to offer. They are based on deceitful «myths» which must be quashed. The discrepancy between the number of crimes committed (below the EU average), the number of prisoners (the largest in the EU) and the distorted social perception of insecurity is striking. Finally, having exposed the contraindications of retributive Criminal Law, the focus is on a rational model of alternative Justice: the «Justice of the 3 Rs»: Responsibility of the offender, Reparation to the victim and Restoration of the social relations destroyed by the crime.*

**Key words:**

*Criminal law, insecurity, society of risk, good law, human rights, crime policy.*



# 1 INTRODUCCIÓN

El gran jurista L. Ferrajoli decía que «El Derecho penal, aún rodeado de límites y garantías, conserva siempre una intrínseca brutalidad que hace problemática e incierta su legitimidad moral y política». En los últimos tiempos, el Derecho punitivo está conociendo una espectacular hipertrofia: el llamado «efecto expansivo del Derecho penal». Cuestiones que antes pertenecían al ámbito del Derecho Administrativo ahora se han convertido en penales, pequeños problemas de convivencia que antes se resolvían de manera amistosa, ahora se dirimen en los tribunales, incluso nimias peleas de patio de colegio que el buen maestro concluía con un obligado apretón de manos entre los adversarios, ahora dan pie a toda una parafernalia de expedientes, policías tutores, fiscalía de menores..., etc. La crispación de la convivencia, el repliegue al individualismo y la pérdida de los vínculos sociales están favoreciendo esta peligrosa sobrerepresentación del Derecho Penal en la vida pública.

Esta realidad se agudiza en la llamada «sociedad de riesgos» (U. Beck)<sup>(2)</sup>; la propia acción humana supone una amenaza (tecnología, informática, vehículos de motor...) protagonizada por actores difusos, sin conciencia del daño ni sentimiento de culpabilidad. Como consecuencia, se instala en la sociedad una sensación de impunidad e inseguridad que se trata de neutralizar acudiendo al supuesto bálsamo de fierabrás: más delitos, más penas, por más tiempo y en condiciones más crueles de ejecución.

Por su parte, la sociedad que ha alcanzado un notable desarrollo de la conciencia de sus derechos, reclama mayores cuotas de seguridad. El reflejo penal de la sociedad de riesgos se concreta en los siguientes postulados<sup>(3)</sup>:

- a) Ampliación de los delitos de peligro, en los que se reduce la arbitrariedad judicial y se corre el riesgo de lesionar el principio de intervención mínima mediante propuestas vagas e imprecisas y con indeterminación en la responsabilidad penal y administrativa. Se sustituye el principio de intención por el de la falta de previsibilidad y se lesiona la presunción de inocencia estableciendo una responsabilidad cuasi objetiva en la que lo determinante es la responsabilidad ante el daño objetivo. El De-

(2) BECK, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Siglo XXI de España Editores.

(3) MARTÍNEZ ARRIETA, A., «La mediación como tercera vía de respuesta a la infracción penal», en SEGOVIA, J. L. et al., *Mediación penal y penitenciaria. 10 años de camino*, Agape, Madrid, 2010, 57-102.



recho Penal pasa de ser un instrumento de control social a instrumento de la política criminal para contener los riesgos de este nuevo modelo social.

- b) Las estructuras clásicas de la actuación dolosa, basadas en la intencionalidad, se sustituyen por la actuación en campos de riesgo sin la previsibilidad en el conocimiento de los posibles daños.
- c) La autoría basada en criterios de imputación subjetiva se sustituye por la determinación de las posiciones de garante nacidas de la propia estructura de la ordenación de los riesgos.
- d) La imputación objetiva se sustituye por su determinación en base a la inexistencia de alternativas que expliquen lo sucedido.
- e) En la interpretación de la norma, se empieza a propiciar una aplicación de responsabilidad casi objetiva.

Quizás quien con mayor rigor ha descrito esta situación y sus repercusiones en el sistema penal ha sido Garland<sup>(4)</sup>. Apunta un nuevo objetivo de la política criminal: el combate contra el miedo instalado en las sociedades occidentales. Así, conscientes de la imposibilidad de reducir el riesgo y sus delitos, se ha apostado por gestionar el sentimiento colectivo de inseguridad mediante la realización de políticas de apoyo a la víctima y por reducir los gastos sociales a favor de la reinserción y la nivelación social, propiciando que la víctima exprese sus sentimientos públicamente, responsabilizando a la sociedad en la lucha contra el crimen, sensibilizándola en las de autoseguridad y favoreciendo la emergencia de la industria de la seguridad.

Estas situaciones han propiciado la aparición de nuevos marcos teóricos como las criminologías actuariales o la criminología de la elección racional, que se limitan a describir el hecho del delito, sin indagar en sus causas, o a aplicar el cálculo coste/beneficio, limitándose a expresar que el delincuente es quien ha decidido «libremente» la realización del ilícito. Para estos paradigmas toda la actividad del Estado contra los delincuentes es bien recibida porque supone nuestra protección frente a quien delinque de forma libre, voluntaria y racional. El caso extremo lo constituye el «Derecho penal del enemigo» (Jakobs)<sup>(5)</sup> y su impresentable distinción entre «personas» y «no personas», abriendo la puerta a una relajación de los derechos y garantías hacia estas últimas cuando son causantes de gravísimos delitos (terrorismo internacional, genocidios, etc.).

(4) GARLAND, D. (2005): *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.

(5) JAKOBS, C. (2003): *Derecho penal del enemigo*. Buenos Aires: Editorial Hammurabi.



## 2 EL BUEN DERECHO

Frente a este estado de cosas, es llamativa la escasa importancia que se ha dado en el campo del Derecho a la reflexión acerca del sufrimiento humano: el que trata de evitar y el que produce. Son muy pocas las obras que consideran la relación en Derecho y dolor humano evitable. Es igualmente escaso el interés que muestra el Derecho por la sociología y por otras disciplinas humanas. No es de extrañar que se haya convertido en un ente autista y sus operadores se hayan tornado en sumos pontífices de todo sin haber vivido casi nada. Sorprende que personas que han dedicado 4 o 5 años a una carrera y otros tantos a sacar una oposición a juez o a fiscal no hayan tenido contacto con nada que no sea la memorización de textos legales en un entorno de cuasi-enclaustramiento, ajeno a la vida del resto de sus contemporáneos.

Por eso, para construir «otro Derecho penal posible» hay que partir de que existe un «buen Derecho», que ajusta, que es recto y longilíneo, y que se caracteriza por aligerar el mal vivir y por tratar de minimizar el sufrimiento humano. Está colgado de la percha de la Justicia y bebe de continuo del manantial de lo moral; es expansivo y de vocación universalista. Nada que ver con el torcido, laberíntico, leguleyo y fatigoso que impone cargas irreductibles que vencen las espaldas de los débiles. «El mal Derecho» tiende a etiquetar, clasificar, seleccionar y dividir; es formalista, restrictivo, localista y, sobre todo, es indiferente al dolor humano<sup>(6)</sup>. El primer criterio de discernimiento, casi intuitivo, entre ambos Derechos es que uno trata de satisfacer necesidades humanas y el otro las sofoca, el primero oxigena la dignidad de la persona y el segundo la asfixia. En definitiva, *el buen Derecho no se explica ni se fundamenta desde sí mismo*. Necesita la percha de la ética y el referente objetivo de los datos.

*El buen Derecho no se reduce a normas. Precisa cultivo de los sentimientos morales, de la «patética moral», previa a toda estimativa moral. Adela Cortina habla de la «Justicia cordial»<sup>(7)</sup>, como la que se asienta en la compasión en cuanto capacidad de ponerse en el lugar del otro y en la indignación como íntima sublevación que asume el riesgo de no callar cuando el fuerte abusa del débil.*

Proponemos una distinción que, creo, ayuda bastante al discernimiento ético del buen Derecho. Me refiero a distinguir entre *necesidades* (universales,

(6) Es llamativa la escasa atención que ha prestado el mundo del Derecho al sufrimiento y al dolor. De ahí su limitada sensibilidad por las víctimas y su despreocupación por las efectivas consecuencias de su aplicación. En otra dirección, cfr. RÍOS, J.C. (2008): *La mediación penal y penitenciaria. Experiencias de diálogo en el sistema penal para la reducción de la violencia y el sufrimiento humano*. Madrid: Colex.

(7) CORTINA, A. (2009): *Justicia cordial*. Madrid: Trotta.



intemporales y finitas, que siempre otorgan derechos), *intereses* (expresión siempre de afán de poder o de enriquecimiento, deben ser contemplados con cautela) y *deseos* (personalísimos, infinitos, muy respetables pero no necesariamente traducibles al Derecho). La primera «prueba del algodón» del buen Derecho consiste en la verificación de *si es conforme con la cobertura de las necesidades humanas*, es decir, si las satisface y plenifica, si contribuye a la felicidad de todos o, por el contrario, las subyuga, las apaga y las asfixia. Mientras que las necesidades son siempre respetables y han de ser respetadas —las de todos, en todas partes y en todo— *los deseos* son considerables pero exigen ser cautelosamente ponderados y no necesariamente se han de traducir en Derecho. Hay deseos nobles pero no otorgan derechos y mucho menos permiten la utilización de la coerción; otros son menos nobles (p.e., la venganza) y tampoco pueden invocar la tutela del Derecho.

En el campo del Derecho penal, un ejemplo de mal Derecho se produce siempre cuando provoca una peligrosa devaluación de lo personal por la vía de cosificar al sujeto. Para ello se le expropia de sus rasgos singulares y se le encuadra en la categoría de «otro», «diferente», «extranjero» o «enemigo». Se obvia de este modo que la persona y su sagrada singularidad es siempre más que sus circunstancias, su comportamiento o incluso su culpabilidad.

### 3 ALGUNOS MECANISMOS DEL MAL DERECHO

De manera sistemática y en forma de «mitos» a ser desmontados han sido formulados por la Plataforma *Otro Derecho Penal es posible*, cuya web ha sido citada y a la que nos remitimos. No vamos a reproducirlos tal cual, pero sí queremos extraer de ellos algunos mecanismos que pervierten de la esencia del Derecho.

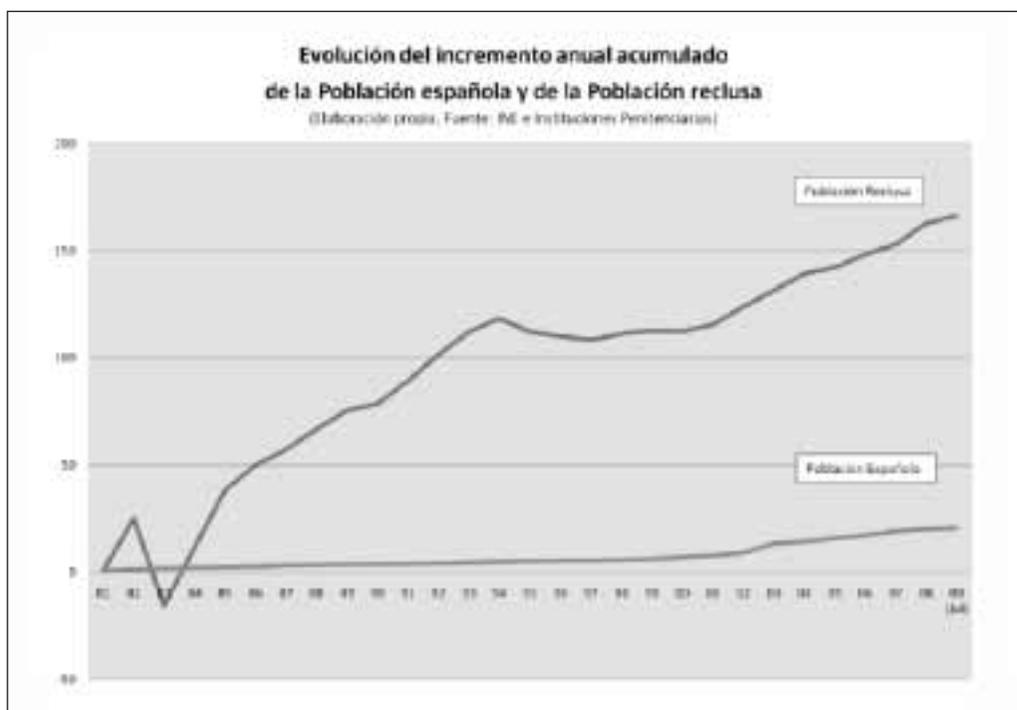
1. El primero y más evidente ya ha sido citado: el olvido de que el Derecho tiene como finalidad la *satisfacción de las necesidades de las personas*, la minimización del sufrimiento humano y el restablecimiento de la convivencia pacífica.

2. El segundo consiste en obviar la máxima jurídica: *da mihi factum et dabo tibi ius* (dame el hecho y te daré el Derecho). Lamentablemente la política criminal no utiliza los datos de la sociología. Se legisla a golpe de telediario y de emotivismo mediático. El debate sosegado desde los datos, con intercambio de pareceres de especialista ha sido sustituido por tertulianos que hablan de todo, incluido el Derecho Penal, con la misma frivolidad con que un grupo de profanos discurriesen en público acerca del mejor abordaje de una intervención quirúrgica.



Señalaremos como la más grave distorsión entre el hecho y el Derecho la circunstancia de que estando España por debajo de la media de la UE en temas de criminalidad, es más, teniendo una curva discretamente descendente global en los últimos 20 años, sin embargo, la cifra de encarcelamientos ha ido en franco ascenso hasta la reforma en 2010 del Código Penal. En efecto, en España no existe un problema especialmente grave de inseguridad. *Nuestra tasa de criminalidad es menor que la media de los países europeos.* La tasa del 2009 ha sido la más baja de la década y en el año 2008 la tasa de delitos por cada 1.000 habitantes fue en España de 46,7. La media Europea está en el 70,4. En Gran Bretaña 101,6 y en Alemania 76,3 (por encima de la media). Sin embargo, en menos de tres décadas se ha multiplicado por cuatro (404%) la población encarcelada, mientras el conjunto del país ha pasado de tener 37,4 millones de habitantes a contar con casi 46 millones de habitantes.

Esta tendencia **no tiene por qué ser un hecho inevitable**. Portugal, en los últimos diez años ha logrado revertir el proceso de incremento exponencial en la década de los 90 hasta volver a tener los mismos niveles de encarcelamiento de 1992. Aún más espectacular es el caso de **Holanda**, que **cierra 8 centros penitenciarios** por innecesarios, merced a la amplia implantación generosa de alternativas a la prisión.





Sin embargo, en España la población penitenciaria va aumentando exponencialmente sin responder a un incremento de los delitos. Ello, aunque parezca paradójico, es fácilmente explicable. En primer lugar, porque, contrariamente a la opinión generalizada, se recurre cada vez más a la cárcel como respuesta a la criminalidad, en detrimento de otras penas y alternativas menos agresivas, y recurriendo constantemente al agravamiento de las penas. En segundo lugar, porque la pena de prisión sigue endureciéndose hasta haber llegado a alcanzar una duración mayor que en otros ordenamientos; aparte de estar asistiendo a una continua creación de nuevas figuras delictivas castigadas con esta pena. Y, además, en tercer lugar, porque con el Código Penal vigente de 1995, al haber desaparecido la redención de penas por el trabajo, sin haber disminuido la pena nominal prevista en el Código, y al haberse establecido requisitos limitativos para la clasificación en tercer grado y la obtención de la libertad condicional, los presos, en gran parte —aproximadamente el 80%—, cumplen íntegramente sus condenas dentro de prisión.

Lo más sorprendente es que, siendo así las cosas, la población española no sólo no comparte esta impresión, sino que tiene justamente la contraria. En ese sentido, España tiene el dudoso honor de ser el país de la UE donde se da menos correspondencia objetiva entre *la realidad y la percepción que tienen los ciudadanos*. El fenómeno tiene a nuestro juicio varias explicaciones: una primera, la falta de comunicación entre los órganos judiciales y la sociedad civil. Al no tener ninguna posibilidad de explicación —solo hablan, como los oráculos, a través de las sentencias y en un lenguaje a veces ininteligible hasta para los expertos— sus resoluciones son cuestionadas, atacadas y vilipendiadas sin que les quepa ninguna defensa o explicación. De poco sirve que los estudios digan que cuando se encuesta a la población acerca de qué penalidad pondrían para determinados delitos, una nueva sorpresa nos aceche: la gente es mucho más benevolente en los robos que lo es el Código penal y, desde luego, los jueces. La segunda razón tiene que ver con la insuficiente atención a las víctimas y la multiplicación de los juicios «de conformidad». En ellos, después de haber reclamado su presencia para el juicio rápido, incluso con la amenaza de ser conducida por la fuerza pública, a la víctima se le comunica que ya puede marcharse, después de emplear la mañana entera en los juzgados, sin recibir ninguna explicación de nadie; cuando se atreve a preguntar que qué va a pasar, se encuentra con un «no le digo nada, porque usted no es parte» (se refiere a parte procesal que comparece con abogado). La víctima ignora que esa tal conformidad supone muchas veces una pena privativa de libertad de muchos meses. Si hay mala suerte y la pena no se ejecuta de inmediato, se da la paradoja de que el juicio se ha celebrado en 15 días, pero la condena igual tarda en ejecutarse meses... o años... Con lo cual la víctima tiene la sensación de que «entran por una puerta y salen por otra»...



Una última razón explica esa percepción errática: la inundación mediática de sucesos. Sirva para iluminar este punto, el hecho de que determinados delitos de extrema crueldad son afortunadamente tan poco numerosos que conocemos a las víctimas y a los presuntos culpables hasta por el nombre y el mote. A pesar de ello vuelven recurrentemente año tras año, tertulia tras tertulia, haciéndose permanentemente presentes en la conciencia colectiva. Recientemente *Cuadernos de Periodistas* n.º 18<sup>(8)</sup>, de la Asociación de la Prensa de Madrid, ha publicado un riguroso estudio en el que se muestra el espectacular aumento del tiempo dedicado por las grandes cadenas de TV a los sucesos: se ha multiplicado por cinco desde 2007 y han pasado de un 15% del tiempo total en 1994 a un 30,8% en 2009 (el doble). Además, suele salir en TV «gente que no tiene ni idea y hace declaraciones tremendas que pueden hacer mucho daño»<sup>(9)</sup>: 11 minutos es el tiempo que hay que esperar para que aparezca citada una fuente solvente, mientras se multiplican las opiniones y testimonios intrascendentes. El conocido caso del «condenado» públicamente por asesinar a su hijastra en Tenerife en noviembre de 2009 dio titulares como «La mirada del asesino de una niña de tres años» o «Novio, canguro y asesino»; pero acabó demostrándose que era un trágico accidente en el que el imputado no tuvo nada que ver; es más, fue víctima de la muerte de su hijastra.

4. *El olvido del perfil y del itinerario vital de las personas en contacto con el sistema penal.* El Derecho responde desde la obsesión por el castigo del culpable, obviando su trayectoria y circunstancias sociales. Sin embargo, una mirada elemental sobre los habitantes de los presidios nos muestra cómo la prisión sigue siendo un desagüe por el que se cuele lo que la sociedad no integra, resultado final de filtros selectivos **penales** (en ella acaban quienes han sido previamente condenados, imputados, detenidos e investigados) y **sociales** (buena parte de sus involuntarios inquilinos tenía buena parte de sus derechos sociales y económicos vulnerados antes de que interviniese la maquinaria de la justicia penal).

La radiografía de la persona presa española nos muestra a un varón (90%), relativamente joven (36,81 años de edad media), sin trabajo fijo o con trabajo de muy escasa cualificación, hijo a su vez de trabajador poco cualificado, con bajo nivel educativo y procedente de familia numerosa (más de un 80%). Algo que revela la reproducción social de los itinerarios de exclusión social es que *casí una tercera parte tiene o ha tenido familiares en prisión*. Esto supone que un número reducido de familias, vinculadas a espacios territoriales degradados,

(8) ASOCIACIÓN DE LA PRENSA DE MADRID (2009): *Revista Cuadernos de Periodistas*. Editorial Fragua.

(9) El estudio, dirigido por Javier Mayoral aporta otros datos: p.ej. en 2009, 5 minutos es el tiempo medio que tarda en aparecer un suceso en el informativo desde que se inicia el programa. En 1991 tardaba 15 minutos y en 2006 sólo 10.



acumula buena parte de la clientela del sistema penitenciario. Con esta breve aproximación se puede percibir la neta *correlación entre exclusión social y control penal*. Resulta muy preocupante el incremento de la población penitenciaria con *enfermedades mentales* (casi 10.000 internos tienen antecedentes). Es un hecho social muy grave que *el abordaje de la enfermedad mental haya pasado del ámbito de las políticas sanitarias al ámbito de las políticas de seguridad ciudadana*. Asimismo existe una significativa presencia de discapacitados físicos y psíquicos (también cerca de 1.000 internos tienen acreditada esta última situación) y, en proporción creciente, la de **ancianos** —incluso de más de 70 años de edad<sup>(10)</sup>—, algunos de ellos dependientes. En definitiva, la prisión está realizando «funciones de suplencia» de los servicios públicos. Este problema tenderá a agudizarse con los efectos de la actual crisis económica si se sigue reduciendo la protección social.

5. *Sobreproteger determinados bienes jurídicos*. Uno claro es la propiedad intelectual que ha provocado que más medio millar de «manteros» hayan acabado en prisión por el único delito de ganarse la vida vendiendo CD piratas. Algo se ha arreglado con la reforma del Código penal de 2010. Otra de no menor trascendencia es la sacralización de los derechos de patente que afectan a la industria farmacéutica y que compromete el derecho a la vida y a la salud de continentes enteros. Benedicto XVI en su última encíclica<sup>(11)</sup> ha denunciado esta desmedida sobreprotección a la propiedad industrial e intelectual que impide el acceso a vacunas y medicinas a millones de personas.

6. *Aplicar un rigor inhumano e innecesario*. En los últimos años, determinados grupos de presión vienen pidiendo la implantación de la *cadena perpetua*. Olvidan que en las cárceles españolas viven 345 personas (sin contar con las condenadas por delitos de terrorismo) que cumplen condenas superiores a los 30 años. Uno de los condenados, sin delitos de sangre lo es a casi 106 años ¡a cumplir en su integridad! por más que existan ciertos límites legales teóricos.

Las leyes de otros países que mantienen la prisión perpetua no permiten estas situaciones. En Inglaterra-Gales el tiempo medio de cumplimiento de la cadena perpetua es de 15 años. Francia establece una revisión a los 18 ó 22 años (casos de reincidencia) que no impide la semilibertad previa. El tiempo medio de cumplimiento es de 23 años. El número de reclusos con más de 30 años de pena de prisión asciende en Francia a 20; en España a 345, sin contar los delitos de terrorismo.

Por otra parte, no es aceptable el vigente modelo de *primer grado (aislamiento en celda por tiempo indefinido)*, puesto que niega la dignidad de la persona. El

(10) En 2009, cerca de 1.400 personas encarceladas tenían más de 60 años de edad.

(11) *Caritas in veritate* 22.



Reglamento Penitenciario, recientemente reformado, legaliza prácticas aplicadas al FIES<sup>(12)</sup> de control directo, como el cambio sistemático de celda, los continuos registros y cacheos, los controles cada hora las 24 horas del día, las 21 horas de incomunicación en celda, etc. Es una incongruencia que, por causas disciplinarias y como sanción, el límite sea de 42 días y por supuestas razones «tratamentales» no haya límite alguno. De este modo, la legislación permite que una persona permanezca en este régimen de aislamiento durante toda la condena que puede alcanzar los 40 años y más. Como señala el Obispo responsable de la Pastoral Penitenciaria española, «las condiciones son tan duras y suponen una negación tal de la sociabilidad humana que el aislamiento debería quedar como última medida, por el tiempo mínimo imprescindible, afectado por una finalidad concreta mensurable y sometido a un *máximo temporal infranqueable*».

*Otra muestra de rigor innecesario la tenemos en la cuestión de los permisos penitenciarios.* Según la Ley Penitenciaria, el permiso tiene como finalidad esencial la preparación para la vida en libertad y es el reconocimiento expreso de que la persona presa sigue formando parte de la sociedad. Sin embargo se siguen utilizando de forma cicatera a pesar de que el índice de no reingreso en relación al número de permisos ordinarios y extraordinarios concedidos, está muy por debajo de las cifras de fracaso toleradas en países de nuestro entorno.

**7. Criminalizar los derechos humanos.** No es éste el lugar de presentar un Memorial de agravios en cuestiones de extranjería, pero sí de mostrar una peligrosa tendencia a criminalizar las migraciones y a aplicar a los que ejercen el derecho humano a emigrar la parafernalia del sistema penal (encerramiento en CIE en peores condiciones físicas y jurídicas que las de un centro penitenciario, detenciones arbitrarias sin cobertura de legalidad, controles e identificaciones por perfil étnico, etc.).

**8. Confiar en que una sociedad será justa simplemente cuando lo sean sus instituciones.** Es esta una idea muy querida por Rawls pero olvida que el anhelo de justicia exige ser cultivado por los ciudadanos<sup>(13)</sup>. No habrá justicia sin ciudadanos justos. No existirán valores sociales compartidos, sin el cultivo de auténticas virtudes públicas y privadas. Es la garantía de no confundir los deseos de algunas víctimas (la venganza) con sus legítimas necesidades (la reparación, el apoyo, etc.). La moral, como la religión, no pueden quedar relegadas al ámbito de lo privado —tienen vocación pública<sup>(14)</sup>— y tienen mucho que aportar para incrementar los estándares de respeto a los derechos huma-

(12) Fichero de Internos de Especial Seguimiento.

(13) SEN, A. (2010): *La idea de Justicia*. Barcelona: Taurus

(14) Aunque no «estatal»: no es lo mismo.



nos y a la dignidad de la persona. Para ello no sólo deben ser tolerados, sino incluso estimuladas. Como señala Cortina<sup>(15)</sup>, cuantos más proyectos de vida digna con altura humana se presenten, más altas serán las exigencias de justicia y mayor la posibilidad de las personas de elegir proyectos capaces de generar ilusión.

## 4 OTRO DERECHO PENAL ES POSIBLE: LA JUSTICIA RESTAURATIVA

Liderados por el profesor de la Universidad Pontificia Comillas-Icade, Julián Ríos Martín, un grupo de juristas, profesores, abogados, jueces, fiscales y secretarios judiciales han iniciado una campaña de alcance con el título de este epígrafe. Parten de la necesidad del Derecho Penal, pero al mismo tiempo afirman la necesidad de redimensionarlo habida cuenta de su hipertrofia.

En este marco, se va abriendo paso en nuestro país la Justicia Restaurativa como una apuesta realista y humanizante del sistema penal<sup>(16)</sup>. Digamos ya que, a falta de una definición universalmente válida, entendemos por Justicia Restaurativa, en sentido amplio, la filosofía y el método de resolver los conflictos que atienden prioritariamente a la protección de la víctima y al restablecimiento de la paz social, mediante el diálogo comunitario y el encuentro personal entre los directamente afectados, con el objeto de satisfacer de modo efectivo las necesidades puestas de manifiesto por los mismos, devolviéndoles una parte significativa de la disponibilidad sobre el proceso y sus eventuales soluciones, procurando la responsabilización del infractor y la reparación de las heridas personales y sociales provocadas por el delito.

Ya va siendo bastante conocida su principal herramienta: la mediación penal. El culpable reconoce los hechos, pide perdón a la víctima, se le facilita un proceso rehabilitador si lo precisa (p.e. un tratamiento de su drogodependencia) y repara el daño causado en la forma pactada con quien sufrió el delito. La víctima es acogida, escuchada, acompañada y finalmente reparada y aliviada en su dolor. Las mayores virtualidades del modelo se producen cuando la víctima encuentra contestación de boca de su agresor a algo a lo que el sistema penal convencional jamás respondería: «¿Por qué me hiciste esto?» Hemos sido testigos de infinidad de procesos sanantes para las víctimas y para los infractores. En este momento, se están desarrollando proyectos piloto en casi todas las comunidades autónomas y a no tardar mucho contaremos con su

(15) Adela Cortina, o.c., 37.

(16) Para ahondar en este tema, ver RÍOS, J.C (2011): *Mediación penal y penitenciaria*, o.c.; también se sacará provecho de MARTÍNEZ, M. (dir.) (2011): *Justicia restaurativa, mediación penal y penitenciaria: un renovado impulso*. Madrid: Ed. Reus e Instituto Complutense de Mediación y Gestión de Conflictos



necesaria regulación. Se trata, en suma, de ayudar a vivir incluso los delitos más graves como una «terrible odisea, pero una odisea ya superada» (Rojas Marcos). Y ello no mediante la impunidad, sino a través de la responsabilización, la empatía y el ponerse en el lugar del otro. La incidencia sobre la disminución espectacular de la reincidencia es otro buen argumento para profundizar en este modelo reconciliatorio tan prometedor, que minimizará el actual abuso de la cárcel.

En efecto, hasta ahora, el sistema penal ha basculado desarrollando a) una teoría del delito (hemos perfeccionado y depurado los elementos objetivos del tipo, la antijuridicidad, la culpabilidad, la punibilidad, el dolo, la culpa); b) las consecuencias jurídicas del mismo (con menor fortuna hemos desarrollado sobre todo desde la codificación a que ha sido sometida la reina de las penas (la prisión), aunque más recientemente con un exceso de timidez hemos empezado a considerar algunas alternativas a la prisión); c) Con el desarrollo de las ciencias de la conducta iniciamos una aproximación al infractor y su tipología, sin duda todavía insuficiente; d) Pero, ¿nos habíamos olvidado por completo de la víctima! Esta era concebida como una prueba de cargo instrumental al servicio del castigo del culpable. Últimamente, hemos rescatado a la víctima del ostracismo en que estaba. Sin embargo, si la ubicamos en un marco jurídico-institucional diferente del de la justicia punitiva, acabe en una mera instrumentalización populista al servicio del neo-retribucionismo.

Muy en síntesis, la Justicia Restaurativa supone:

#### **4.1. Una opción por el diálogo, no por la dialéctica**

En efecto, hasta ahora, como la Justicia estaba polarizada unilateralmente en torno a la noción de castigo, el proceso era todo un monólogo basado en el interrogatorio del imputado, de la víctima y de los testigos. Todo orientado unidireccionalmente al castigo del culpable y al cumplimiento de funciones más simbólicas que propiamente reales. En virtud del llamado pacto social, los ciudadanos resolvimos «envainarnos» la espada y delegar la resolución de los conflictos penales en la Administración de Justicia como detentadora del monopolio de la violencia. Este proceso, nada despreciable, ha terminado por cargarse la esencia del potencial sanador del diálogo y del encuentro personal. En suma, que las partes han quedado desprovistas de espada (lo que parece realmente bien) pero han resultado privadas de palabra (lo que es decididamente malo). Esta delegación de la resolución de los conflictos en la administración de Justicia ha sido llevada al extremo de perder toda capacidad de disposición sobre el proceso y de eliminar todo atisbo del principio de



oportunidad reglada. También se ha producido un exceso de judicialización de la vida cotidiana, que acaba llevando a los tribunales cuestiones que bien pudieran resolverse en otros ámbitos informales o en una justicia más proximal. Se ha sustituido la dimensión dialogada y horizontal de la justicia por una idea exclusivamente verticalista colgada del sistema judicial.

#### **4.2. Una apuesta por la verdad**

El proceso penal convencional iniciado con la *notitia criminis*, se orienta a preparar la celebración del juicio oral. En él, siguiendo reglas formales, se produce un habitual «teatrillo de roles»: el acusado niega como un bellaco, amparándose en su derecho a mentir, el fiscal pide más de la cuenta para reservarse un margen de maniobra (difícilmente modifica conclusiones aunque sea más que evidente su procedencia), y el juez asiste, a modo de incómodo testigo, al mercadeo de penas que se produce en las conformidades que, a su vez, ahorran trabajo de defensa a los abogados. Por el contrario la Justicia restaurativa presupone la voluntad de decir la verdad y de encontrarla con la mayor objetividad posible, hacer frente a sus consecuencias y dialogar sobre el contenido de las mismas.

#### **4.3. Una respuesta más a las necesidades reales que a pretensiones procesales simbólicas; más a argumentos racionales, que a respuestas emotivistas**

El proceso penal convencional no sólo no respeta y atiende a las necesidades efectivas de las partes, sino que supone, en la mayoría de los casos, una experiencia dolorosa para las víctimas y para los infractores. Las necesidades de ambos no sólo no son satisfechas sino que quedan tapadas bajo una maraña de formalidades que acaban por invisibilizar la naturaleza del problema subyacente y por hacer imposible un abordaje razonable de sus soluciones. Bien puede decirse que, desposeídas las partes del conflicto, son instrumentalizadas con fines punitivos, orientando toda la formalización procedimental hacia pretensiones procesales ajenas por completo a la solución que unos y otros habrían considerado razonable.

Cuando se imposibilita el diálogo, se produce otra paradoja ya apuntada: se sustituye la atención efectiva a las necesidades reales de las personas por las garantías procesales. En fin, que, como venimos repitiendo, cuando el Derecho penal se desentiende de la cobertura de las necesidades de las personas acaba desgajado de la justicia y viceversa.



#### 4.4. Tomar a la víctima como protagonista

La Justicia Restaurativa nos introduce de lleno en «el tiempo de las víctimas». En alguna de sus formulaciones ha llegado a denominarse Justicia victimal. Desde luego buena falta hacía reconocer su protagonismo. Con Nils Christie<sup>(17)</sup>, la víctima es un *perdedor por partida doble*, primero, frente al delincuente y segundo, a menudo de manera más brutal, al serle negado el derecho a la plena participación en lo que podría haber sido uno de los encuentros rituales más importantes de su vida. «La Víctima ha perdido su caso en manos del Estado»<sup>(18)</sup>. El diagnóstico es contundente. Se trata de una auténtica «neutralización de la víctima» (Hassemer)<sup>(19)</sup> o la «expropiación de su conflicto» (Zaffaroni)<sup>(20)</sup>. Definitivamente, no puede disimularse que todo el sistema penal se edificó en torno a la idea de castigar al culpable, olvidando absolutamente la protección de los intereses y derechos de la víctima. «El delito deja de tener significado como conflicto y pasa a ser considerado infracción, una desobediencia al soberano que debe ser castigada para restablecer su autoridad, disuadir a otros de conductas similares y asegurar la vigencia de la norma y su reconocimiento. Es decir, la norma y su observancia se transforman en el centro del Derecho Penal» (Martínez Arrieta)<sup>(21)</sup>.

#### 4.5. Responsabilizar al infractor para recuperar la vocación reinsertadora del sistema

Ser responsable es tener que responder ante la estructura jurídico-formal de reproche, asumir las consecuencias de los actos y tratar de reparar sus efectos dañinos. Esto es simplemente poner en juego la dimensión ética del ser humano, es convertir a la propia persona en reconductora de su vida.

Contrariamente a lo que pueda pensarse, la inmensa mayoría de las personas están dispuestas a disculparse y reparar el daño causado. Ese es también el máximo interés de buena parte de las víctimas. Sin embargo, el sistema de justicia retributiva no incentiva ni el reconocimiento de la autoría del delito ni su perdón, más bien estimula lo contrario. Al hacerlo, obsesionado por la *responsabilidad criminal*, no cae en la cuenta de que, al contrario de lo que se piensa habitualmente, discurre en proporción inversa a la *responsabilidad ética*.

(17) CHRISTIE, N. (2001): *Los límites del dolor*. Fondo de Cultura Económica.

(18) CHRISTIE, N. (1977): «Conflict as property» en *The British Journal of Criminology* Vol. 17.

(19) HASSEMER, W. (1984): «La víctima» en *Fundamentos de Derecho Penal*. Barcelona: BOch

(20) ZAFFARONI, E.R.; SLOKAR, A.; ALAGIA, A. (2002): *Derecho Penal. Parte General*. Buenos Aires: EDIAR.

(21) MARTÍNEZ ARRIETA (2011): *Facultades judiciales en la individualización de la pena y en la reinserción del condenado*. Jornadas de la abogacía del Estado.



En efecto, lo más dañino de la pena de prisión no es la privación de libertad. También priva de libertad —y mucho más— un programa deshabitador en un régimen intensivo de Comunidad Terapéutica. Sin embargo, mientras que aquella deshumaniza, éste personaliza. La diferencia está en los diferentes procesos que introducen. El primero, de la mano de toda la parafernalia del aparato penal (empezando por la presunción de inocencia jurídica, que se acaba trastocando inevitablemente en auto-afirmación de inocencia moral), empleando el monopolio de la violencia, acaba por des-responsabilizar al sujeto (pocos en prisión se sienten moralmente responsables de los delitos cometidos). Por su parte, el segundo, de forma no violenta, acaba por responsabilizarlo moralmente: impresiona ver la capacidad de afectación que tiene esa misma persona que ha salido de prisión y ha ingresado en una Comunidad Terapéutica cuando habla del dolor que ha causado a la víctima).

Sin embargo, por paradójico que resulte, el sistema penal, tal y como aparece hoy configurado, genera irresponsabilización, despersonalización, incapacidad para asumir consecuencias. Todo un impagable servicio a la reincidencia. Por su parte, la Justicia Restaurativa presupone un sujeto libre (aunque condicionado por las circunstancias), capaz de dialogar y de adoptar decisiones morales y, sobre todo, *perfectible*, porque aunque nuestros comportamientos nos pertenecen, no nos definen y, mucho menos, nos pre-determinan o tienen aptitud para configurar de manera definitivamente cerrada nuestra identidad.

En efecto, la Justicia Restaurativa apela «a lo mejor» de cada ser humano, a su carácter perfectible: al infractor al que invita a reconocer la verdad, hacerse responsable de sus consecuencias, abandonar un estilo de vida poco respetuoso con el prójimo (aunque sea hijo de una historia de desatención y carencia que reclamará de la comunidad facilitarle los medios para el completo desarrollo de su personalidad), y a alcanzar autonomía y respeto a las normas convivenciales. Invoca también lo mejor la víctima que tiene capacidad para decidir y definir sus necesidades y encontrar respuesta a su obsesionante «¿y por qué a mí?», para acabar poniéndose en el lugar de las circunstancias de su agresor.

Este modelo de justicia exige el postulado de la reinserción social como horizonte último del sistema penal. La reinserción social de los infractores no es un mero vano deseo alumbrado por los primeros ilustrados, retomado por el humanismo cristiano y los correccionalistas y asumido cordialmente por toda la tradición humanizadora del derecho penal. El referente de la reinserción —en muchos casos, sería mejor hablar de inserción— se asienta en el mencionado *principio de perfectibilidad humana*. Este no es otro que la innata capacidad humana no sólo para modificar el entorno que habita, sino para cambiarse y



perfeccionarse a sí mismo. Sin él, no habría aprendizaje posible, la enseñanza, la transmisión de la experiencia, serían tareas inútiles.

En aval de todo lo dicho, el Informe citado, *Andar 1 km. en línea recta*, muestra cómo una buena parte de los infractores lamentan el daño causado a sus víctimas y estarían dispuestos a iniciar procesos restaurativos, lo que rompe el prejuicio acerca de la insensibilidad de las personas privadas de libertad acerca del dolor que han causado y su disposición a tratar de repararlo.

Cito literalmente un texto de actualidad, de carácter restaurativo, que ape-  
la a la necesidad de superar la venganza y escrito a raíz de la sospechosa  
muerte violenta de Bin Laden: «No son los muertos los que reclaman venganza. La venganza de los vivos en nombre de los muertos no hace sino envilecer a los muertos y herir aún más su memoria. Los muertos quieren descansar en paz. Los muertos necesitan que desaparezca de la Tierra el odio que les hizo morir. Cuanta más venganza haya, más muerte habrá.: «Ojo por ojo y todo el mundo quedará ciego». La espiral de muerte... sólo acabará cuando dejemos de matar en nombre de la justicia, cuando arranquemos el odio y hagamos desaparecer la venganza. La justicia no consiste en castigar y matar. La justicia no consiste en hacer expiar al culpable. La justicia consiste en curar a la víctima y al victimario. A la víctima primero, pero luego también al victimario. Y la venganza, por mucho que nos empeñemos, no cura ni a la víctima ni al victimario. ¿Quién es la víctima, quién es el victimario? No conozco a nadie que sea solo víctima, ni a nadie que sea solo victimario. Somos Caín y Abel. Todos somos Caín, y llevamos una interminable historia de muertes sobre los hombros. Pero también a Caín, Dios le puso una marca en la frente, para que nadie le matara. Todos somos Abel, pobres víctimas desde el inicio de los tiempos, heridos desde siempre. Pero no se curarán nuestras heridas, mientras no se curen también las heridas de Caín, pues son nuestras propias heridas. Entonces habrá paz en la Tierra. Entonces, por fin, solo entonces se hará justicia»<sup>(22)</sup>.

#### 4.6. Una apuesta por la sociedad

La Justicia Restaurativa parte del presupuesto de que el delito «es un problema social y comunitario» y, por consiguiente, es «un problema «de» la comunidad que surge «en» la comunidad y debe resolverse «por la comunidad»<sup>(23)</sup>. Por eso, en su empujón hacia la minimización del Derecho penal, no se contenta con devolver el protagonismo a las partes procesales. Pretende de-

(22) ARREGUI, J (2011): «La Justicia de Obama» en Diario Deia.

(23) GARCÍA-PABLOS, A (1999): *Tratado de criminología*. Valencia: Tirant lo Blanch.



volver el protagonismo a la sociedad civil, generar tejido social, crear sinergias que mejoren la calidad de vida, etc. La participación de los ciudadanos en lo público no puede limitarse a emitir un voto cada cuatro años o, en el caso de la administración de justicia, a ser eventualmente designados como jurado popular. La comunidad puede y debe involucrarse en la prevención del delito, en el tratamiento del mismo y en la reintegración social de los infractores. Es una de las múltiples formas de ejercicio de ciudadanía democrática. La vocación restauradora supone una metodología dialogal para obtener el fin de toda justicia, dar a cada uno lo suyo. Por esa razón, «el garantismo penal ha de ir necesariamente acompañado del garantismo social» (L. Ferrajoli).

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- ARREGUI, J. (2011): «La Justicia de Obama» en diario Deia, 8 de Mayo.
- ASOCIACIÓN DE LA PRENSA DE MADRID (2009): Revista Cuadernos de Periodistas. Editorial Fragua.
- BENEDICTO XVI (2009): *Cáritas in Veritate* 22. Carta Encíclica.
- BECK, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Siglo XXI de España Editores.
- CHRISTIE, N (1977): «Conflict as property», en *The British Journal of Criminology* Vol. 1.
- CHRISTIE, N. (2001): *Los límites del dolor*. Fondo de Cultura Económica.
- CORTINA, A. (2009): *Justicia cordial*. Madrid: Trotta.
- FERRAJOLI, L. (1996): *Derecho y razón (teoría del garantismo penal)*. Madrid: ed. Trotta.
- GALLEGO, M., CABRERA, P., RÍOS, J., Y SEGOVIA, J.L. (2010) *Andar 1 km. en línea recta. La cárcel del siglo XXI que vive el preso*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- GARCÍA- PABLOS, A. (1999): *Tratado de criminología*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- GARLAND, D. (2005): *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- HASSEMER, W. (1984): «La víctima» en *Fundamentos de Derecho Penal*. Barcelona: Boch.
- JAKOBS, G. (2003): *Derecho penal del enemigo*. Buenos Aires: Editorial Hammurabi.
- MARTÍNEZ ARRIETA, A. (2010): «La mediación como tercera vía de respuesta a la infracción penal», en Segovia, J.L. (2010): *Mediación penal y penitenciaria. 10 años de camino*. Madrid: Agape. páginas 57-102.
- MARTÍNEZ ARRIETA (2011): *Facultades judiciales en la individualización de la pena y en la reinserción del condenado*. Jornadas de la abogacía del Estado.

- MARTÍNEZ ESCAMILLA, M. (dir.) (2011): *Justicia restaurativa, mediación penal y penitenciaria: un renovado impulso*. Madrid: Ed. Reus e Instituto Complutense de Mediación y Gestión de Conflictos.
- RÍOS, J.C. (2008): *La mediación penal y penitenciaria. Experiencias de diálogo en el sistema penal para la reducción de la violencia y el sufrimiento humano*. 2ª edición. Madrid: Colex.
- SEN, A. (2010): *La idea de Justicia*. Barcelona: Taurus.
- ZAFFARONI, E.R; SLOKAR, A; ALAGIA, A. (2002): *Derecho Penal. Parte General*. Buenos Aires: Ediar.





# (Des)organización social y aceptación de la inmigración en España<sup>(1)</sup>: desorden ambiental, incertidumbre socio-económica y relaciones étnicas

**Diego Torrente**

Universitat de Barcelona. [diego.torrente@ub.edu](mailto:diego.torrente@ub.edu)

**Ana Huesca**

Universidad Pontificia de Comillas. [ahuesca@upcomillas.es](mailto:ahuesca@upcomillas.es)

**José Luis C. Bosch**

Universidad de Barcelona. [jlcbosch@ub.edu](mailto:jlcbosch@ub.edu)

Fecha de recepción: 18/05/2011

Fecha de aceptación: 23/05/2011

## Sumario

1. Tema y objetivos.
2. Enfoque teórico.
3. Inmigración y actitudes en España.
4. Dimensiones.
5. Resultados.
6. Interpretación y conclusiones.
7. Bibliografía.

## RESUMEN

*Los procesos inmigratorios diversifican social y culturalmente las sociedades receptoras y plantean situaciones complejas de conocimiento, aceptación y renegociación de la convivencia. El presente artículo trata sobre los factores que ayudan o dificultan la aceptación de la inmigración y, en consecuencia, su incorporación social. Se estudia el caso de España, un país con tradición emigratoria que, en los primeros años del siglo XXI, sufre uno de los procesos inmigratorios más rápidos del mundo. Se utiliza un marco de análisis basado en la tradición sociológica sobre la desorganización social. Se analiza la capacidad explicativa de factores locales como la percepción de desorden ambiental en el barrio, las incertidumbres socio-económicas de los vecinos, sus relaciones con los inmigrantes, o sus características socio-demográficas. Se concluye que el orden en el entorno urbano, y la existencia de relaciones vecinales tienen un efecto significativo en la aceptación de la inmigración. Los datos proceden de una encuesta de alcance nacional financiada por el Plan Nacional de la Ciencia.*

(1) Una primera versión de este artículo fue presentada en el V Congreso Catalán de Sociología (Mayo 2009) y en el Congreso anual Sociología para el futuro (Junio 2009) que organiza el Grupo de Estudios sobre Poder y Privilegio del Departamento de Sociología de la Universidad de Barcelona. Agradecemos a los profesores Josep A. Rodríguez, Pau Mari-Klose, y Jordi Caïs sus valiosos comentarios y sugerencias.



**Palabras clave:**

*Inmigración, tolerancia, local, desorganización social.*

**ABSTRACT**

*Immigration processes have a deep impact on incoming societies. They arise complex questions about mutual acceptance, and new arrangements in collective life. This article is about the factors affecting the social acceptance of the immigrants. It analyzes the case of Spain, one country having one of the faster world wide immigration phenomena at the beginning of the XXI century. The analysis is conducted from a social disorganization perspective. Perception of local environmental order, interethnic relationships, socio-economic uncertainties, and socio-demographic characteristics of the population are analyzed. The central finding is the great importance of the local factors for the social acceptance of immigrants. Particularly relevant are the local environment and inter-ethnic relationships. The data are from a national survey supported by the Science National Programme of the Spanish government.*

**Key words:**

*Immigration, tolerance, local, social disorganization.*



## 1 TEMA Y OBJETIVOS

La aceptación mutua entre personas y grupos sociales diferentes es una condición para la convivencia, la cohesión social y la democracia. La aceptación o tolerancia social se refiere al mutuo reconocimiento y aceptación de las diferencias, cualquiera que éstas sean, así como de la identidad de las personas vistas como diferentes. «Aceptación» y «tolerancia» social son dos conceptos que se han utilizado en la literatura con connotaciones similares. Ambos están relacionados con las actitudes y conductas de un grupo hacia otro con valores, creencias o estilos de vida distintos. La tolerancia se manifiesta en diferentes formas y grados. Los niveles superiores llevan al plano político, e implican la aceptación de la igualdad en los derechos civiles y políticos (Persell, Green y Gurevich, 2001). El análisis de esas actitudes hacia la diversidad tiene una gran trascendencia social. La tolerancia afecta a las posibilidades y formas de incorporación social de los grupos, así como a la aceptabilidad de las políticas al respecto. Los procesos inmigratorios son el mayor foco de diversificación en numerosas sociedades receptoras de países desarrollados. Esos procesos ponen en marcha mecanismos de ajuste económico, cultural y político, así como de redefinición de las comunidades y de la convivencia.

En la tradición sociológica existen numerosos trabajos que analizan, con diferentes indicadores, la cuestión de la tolerancia hacia la inmigración y los factores que la explican. Algunos de esos trabajos identifican ciertos factores sociodemográficos relevantes. Según ellos, la aceptación de la inmigración está más asociada a posiciones de izquierda en la ideología política, de mayor nivel educativo, o de clase social media-alta. Otras contribuciones ponen el acento en factores económicos y estructurales. Así, se pone de manifiesto la importancia que tiene la competencia en el mercado laboral y en el acceso a los recursos sociales en el rechazo. Un tercer tipo de tradición resalta la importancia que tienen las interacciones entre autóctonos e inmigrantes en el conocimiento y aceptación mutua. Extendiendo ese argumento, un cuarto tipo de trabajos destacan la importancia del espacio local y de la organización comunitaria como factores que facilitan la convivencia y la aceptación entre grupos. En España se han investigado los tres primeros, pero no tanto la incidencia del entorno comunitario en la aceptación de la inmigración. Por otra parte, la inmigración en España es geográfica y culturalmente diversa. Sin em-



bargo, quizás por lo reciente y rápido del fenómeno, bastantes de esos trabajos tienden a tratar al inmigrante como si todos fueran iguales. Falta conocimiento sobre la aceptación diferencial entre los grupos.

La tesis central del presente artículo es que el espacio local es un ámbito privilegiado para el análisis de la aceptación de la inmigración. En el barrio o pueblo es donde se producen las relaciones interpersonales, y el conocimiento mutuo, pero también las relaciones de competencia y conflicto alrededor del uso de los espacios y los servicios, la creación de comunidades, el comercio local, los equipamientos religiosos y culturales, y otros temas. La perspectiva del estudio es ecológica en el sentido que considera que la ocupación de los espacios urbanos no es azarosa ni desordenada, sino que guarda relación con aspectos económicos y de mercado laboral. El inmigrante aprovecha las oportunidades que el entorno le crea. Por ello, el modelo de convivencia y aceptación puede ser muy distinto en función de la composición vecinal, sus dificultades socioeconómicas, el grado de comunicación inter-étnica, o la desorganización social de la comunidad con problemas como la carencia de servicios, comunicaciones, polución, delincuencia, violencia, vandalismo, desempleo, pobreza, o exclusión. Existen otros ámbitos muy importantes para la incorporación del inmigrante a la sociedad receptora tales como el plano laboral, de acceso a servicios públicos, o los derechos socio-políticos. Sin embargo, desde el punto de vista de la conformación de las actitudes del ciudadano autóctono, el barrio es un espacio significativo.

El *objetivo* del artículo es analizar el impacto que tiene la percepción de desorganización comunitaria en la aceptación de la inmigración. La desorganización se estudia a través de tres factores: desorden del entorno, incertidumbres socio-económicas, y relaciones interpersonales. Además se introducen algunas variables socio-demográficas. El estudio compara el efecto de esos factores en la aceptación de la inmigración. La *hipótesis* principal es que la percepción de desorganización social tiene un efecto importante en la menor tolerancia hacia la inmigración. Y al revés. En particular, la percepción de desorden en el entorno local y los intercambios inter-grupos, tienen un efecto mayor que la propia situación socio-económica del individuo.

El estudio se realiza en España y tiene un ámbito nacional. El caso español tiene un interés especial porque el fenómeno inmigratorio es nuevo, importante y súbito. Ello significa que la aceptación no está condicionada por experiencias anteriores, ni por la existencia de instituciones o políticas de acogida. El país asiste a un proceso inmigratorio muy rápido. Desde el año 2000, presenta una de las mayores tasas de crecimiento de la inmigración del mundo. En números absolutos, es el décimo país con más inmigrantes, por detrás de países como



Estados Unidos, Rusia, Alemania, Ucrania, Francia, Canadá o el Reino Unido. En el 2008 tiene un porcentaje de extranjeros del 11,3%. Es el noveno país con mayor porcentaje de inmigrantes dentro de la UE (Eurostat, 2006). Estas cifras dan idea de la magnitud del rápido proceso de diversificación social y cultural sufrido.

## 2 ENFOQUE TEÓRICO

En este apartado se realiza, en primer lugar, una revisión de la literatura sobre los factores relevantes en la aceptación de la inmigración. En segundo lugar, se discute el concepto de desorganización social y cómo éste incorpora el entorno local al análisis y lo relaciona con la tolerancia social. Un primer tipo de factores explicativos de la tolerancia son sociodemográficos. La educación y las ideologías políticas se han revelado como particularmente explicativas. A mayor nivel educativo y mayor izquierdismo político, mayor es la aceptación. Una investigación realizada en el País Vasco identifica cinco modelos de actitudes frente a la inmigración. El estudio concluye que tanto la ideología política, como el nivel de estudios son las variables con mejor capacidad explicativa (Narvaiza, Laka y Silvestre, 2007).

Un segundo grupo de trabajos destacan la importancia de la competencia por los recursos en la aceptación de la inmigración. La percepción de competencia en el mercado laboral, así como por los servicios y beneficios públicos llevan a actitudes más negativas (Esses *et al.*, 2001; Scheve y Slaughter, 2001). La situación económica y la estabilidad laboral de las personas afectan a la fortaleza de la sociedad civil que, a su vez, tiene un efecto ligero en la tolerancia racial y de inclinación sexual (Persell, Green y Gurevich, 2001). Estos autores también confirman un cierto efecto contagioso de la tolerancia (se supone que también de la intolerancia) ya que ésta aumenta cuanto mayor es la de los grupos con los que interactúan las personas. Que la competencia económica se relacione con la tolerancia tiene diversas implicaciones para las políticas sociales. Un estudio reciente revela que cuanto más generoso y omnicompreensivo es un Estado del bienestar, mayores índices de tolerancia social con los inmigrantes se registran (Crepaz y Damron, 2009). El hallazgo es importante porque, a menudo, sucede a la inversa: el rechazo a los inmigrantes actúa como legitimador de políticas restrictivas y éstas, a su vez, refuerzan el rechazo (Solé *et al.*, 2000).

Otras investigaciones, más próximas a lo comunitario, resaltan la importancia de los contactos y los intercambios entre grupos. Un buen ejemplo de



partida es el trabajo clásico de Allport (1954) sobre el prejuicio. El autor sostiene que el contacto entre grupos distintos disminuye el prejuicio siempre que se cumplan unas condiciones. Éstas son cierta igualdad de estatus, que la relación sea voluntaria y que no exista competencia intergrupala. Sus conclusiones han sido confirmadas por numerosos trabajos posteriores y también en España. Así, un estudio reciente del IESA-CSIC concluye que el contacto (amistad, vecinos, compañeros y empleados) entre autóctonos e inmigrantes influye en mantener actitudes más abiertas hacia éstos. Ese efecto aumenta con la frecuencia e igualdad entre las partes (Desrués, Jiménez y Molina, 2008). Existen algunos trabajos que han tratado de averiguar hasta qué punto la interacción se produce espontáneamente en el contexto de la comunidad local. Un estudio sobre el uso de los espacios públicos en dos puntos de alta concentración de inmigración en Barcelona llega a la conclusión de que hay un uso intensivo y diverso en actividades y personas de orígenes distintos. Sin embargo la interacción entre éstas es poca (Díaz y Ortiz, 2003). La concentración de inmigrantes, por sí sola, no parece crear actitudes más abiertas. Incluso puede suceder lo contrario: Carlota Solé *et al.* encuentran una correlación positiva entre la tolerancia a los inmigrantes y las zonas donde la inmigración es escasa (Solé *et al.*, 2000).

Tanto las explicaciones de la tolerancia basada en el contacto, como las que ponen énfasis en la competencia por los recursos sugieren la importancia de lo local como escenario de las relaciones de conflicto y cooperación y, en consecuencia, de aceptación. El vínculo entre la comunidad local y las actitudes personales se ha analizado en ciencias sociales principalmente a través del concepto de «desorganización social». Sin embargo, existen pocos trabajos que vinculen específicamente la desorganización social de la vida local con la aceptación de la inmigración. El presente trabajo es una contribución en ese sentido.

El concepto de «desorganización social» se elabora inicialmente por la Escuela de Chicago. Se refiere a la incapacidad de una comunidad de perseguir objetivos comunes y solucionar sus problemas (Kubrin y Weitzer, 2003). Pobreza, movilidad residencial, heterogeneidad étnica, lazos sociales débiles hacen que la comunidad no controle bien la conducta de sus miembros. Los primeros en utilizar el concepto fueron Clifford Shaw y Henry McKay (1942). Esos autores se dieron cuenta de que algunos barrios de Chicago no conseguían bajar sus tasas de delincuencia a pesar de que la composición de su población iba cambiando. En su estudio llegan a la conclusión de que las condiciones ecológicas de los barrios influyen en las conductas de sus residentes con independencia de quiénes sean éstos. Para ellos, la delincuencia es una respuesta individual normal a condiciones anormales del entorno. La gran aportación del concepto de «desorganización social» a la sociología es llamar



la atención sobre la importancia de los contextos y los lugares en las actitudes y conductas de las personas.

El concepto de desorganización social pierde influencia con el declive de la Escuela de Chicago. Pero, a partir de los años 80, renace con fuerza con los trabajos de Kornhauser (1978), Stark (1987), Bursik (1988) Sampson y Groves (1989), Sampson y Raudenbush (2004), Bursik y Grasmick (1993) o Markowitz (2001). Con esos autores los modelos de análisis se tornan más complejos. Ahora el énfasis se pone en ver cómo el efecto de las variables exógenas a la comunidad (pobreza, diversidad étnica, movilidad residencial) es modelado por otras variables endógenas como lazos comunitarios, capital social, solidaridad, confianza mutua, o control social informal. La idea es que el efecto de las condiciones estructurales y socio-económicas en las actitudes y conductas de la población varía en función de algunas características de la vida local.

Una cuestión que ilustra bien la complejidad que han adquirido las perspectivas de desorganización social es la cuestión delictiva. En los estudios clásicos de la Escuela de Chicago, la delincuencia es un indicador importante de desorganización social. Sutherland y Cressey (1934) sugieren que los cambios rápidos asociados al desarrollo capitalista debilitan los mecanismos de cohesión y control social comunitarios. Ello favorece cambios de actitudes que llevan con frecuencia a conductas anti-sociales y delictivas. Otros autores utilizan como manifestaciones de la desorganización social otros problemas sociales (Cavan, 1948; Farris, 1955). La relación entre delincuencia y desorganización social se ha revelado más compleja de lo apuntado por la Escuela de Chicago. La delincuencia puede ser un indicador, pero también ésta aumenta las consecuencias de la desorganización social. James Q. Wilson (1975) sostiene que la delincuencia predatoria altera los vínculos vecinales, fomenta el individualismo, y atomiza las relaciones.

Otra posibilidad es que el miedo, más que el delito, afecte a las actitudes sociales (relación indirecta). Frankling *et al.* (2008) hacen una revisión de la literatura sobre los factores que explican el miedo. Los clasifican en tres grupos: los que tienen que ver con la vulnerabilidad de las personas (soledad, incertidumbres económicas, desprotección social, mala salud, pertenecer a minorías), los factores que tienen que ver con el entorno (desorden, incivismo) y los que tienen con los apoyos sociales, el capital social o la cohesión social. Los primeros son factores de desprotección y los últimos de protección. Frankling *et al.* (2008) destacan la importancia de la percepción de desorden seguido de la vulnerabilidad social en la sensación de inseguridad ciudadana. Es decir, algunos de los factores que influyen en el miedo tienen que ver con la desorganización social.



Las teorías de la desorganización social han sido ampliamente discutidas y criticadas. El debate está, por un lado, en la claridad y solidez del concepto de «desorganización social» y, por otro, en su utilidad analítica. Muchas veces se define el concepto como incapacidad de una comunidad para organizarse y afrontar sus problemas. Se habla de causas exógenas (pobreza, heterogeneidad étnica, movilidad residencial...), pero también de muchas otras variables intervinientes (interacciones sociales, controles informales...). Se utiliza la delincuencia y otros problemas sociales como indicadores de desorganización. Pero, al final, no existe una definición clara y ampliamente aceptada del concepto. Por otro lado, se critica que sobredimensiona la importancia de lo local o el vecindario para explicar la integración social u otros procesos de la sociedad actual (Hartnagel, 1979). De acuerdo con esta visión, el mundo del trabajo, las organizaciones, o los derechos sociales, tendrían más importancia. Se olvida la perspectiva ecológica.

Sin embargo, de esa tradición merece la pena rescatar tres ideas que pueden ayudar a entender mejor los mecanismos que favorecen o dificultan la aceptación de los inmigrantes. La primera es la importancia que tienen las condiciones de vida socio-materiales en la conformación de las actitudes de las personas. La segunda idea es que los entornos locales, con su configuración y pautas de (des)organización particular, son un reflejo de la situación social de los grupos y constituyen, al tiempo, un marco a sus relaciones. Cabe esperar que diferentes entornos, analizados a través de sus *desordenes ambientales*, problemas de *inseguridad ciudadana* y otros, den lugar a diferentes tipos de relaciones y generen, a su vez, actitudes distintas de aceptación. La tercera es que el impacto de ese entorno puede variar según las alianzas y relaciones de cooperación intra e inter grupos. La literatura reciente sobre desorganización social destaca la importancia de las relaciones interpersonales entre grupos.

### 3 INMIGRACIÓN Y ACTITUDES EN ESPAÑA

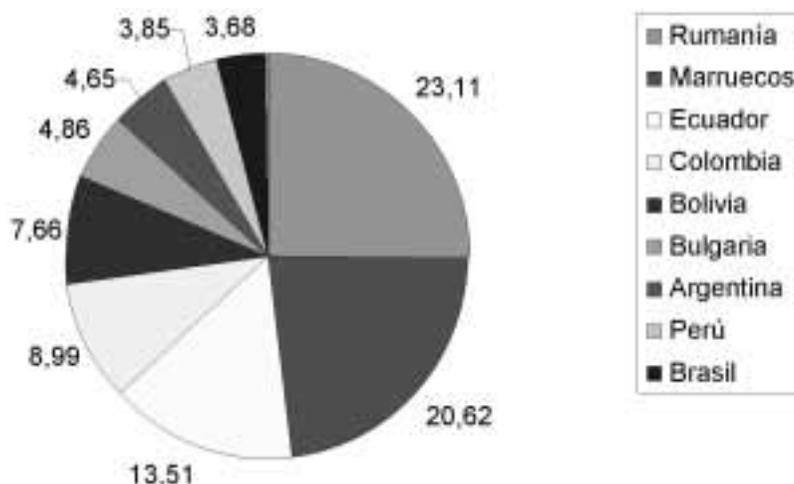
España es un país tradicionalmente de emigración que al, iniciarse el siglo XXI, pasa a ser de inmigración. Lo más llamativo del fenómeno es el volumen y la rapidez con la que se produce (ver **Tabla 1** en anexo).

Ello hace que la incorporación a la sociedad española se produzca en un contexto en el que las infraestructuras, servicios, instituciones, y políticas no están preparadas para ello. Existe una diversidad de países y continentes de procedencia de los inmigrantes. Los extranjeros procedentes de Europa han sido habitualmente los más numerosos. Antes del año 2001 ocupan el segundo lugar los africanos (en su mayoría marroquíes). A partir de ese año, les susti-



tuyen los inmigrantes sudamericanos. En el 2005 y 2006 los sudamericanos superan ya a los ciudadanos europeos residentes. Por último, existe un ascenso constante en el número de asiáticos que regularizan su situación en España. El **Gráfico 1** muestra el origen nacional de los nueve mayores grupos de emigrantes no comunitarios que viven actualmente en España (año 2009).

**Gráfico 1. % de nacionales de países no comunitarios con mayor presencia a 1 de enero de 2008**



Fuente: INE, Padrón Municipal de Habitantes, elaboración propia.

Estos representan el 91% de los inmigrantes. Los tres primeros, Rumanía (que desde el 2007 es un país comunitario), Marruecos y Ecuador, suponen casi el 60% del total.

La población inmigrante se establece según criterios de oferta de empleo, especialización laboral y agrupamiento por nacionalidad. Las comunidades autónomas con mayor porcentaje de inmigrantes son también las de mayor desarrollo económico (ver **Mapa 1**).

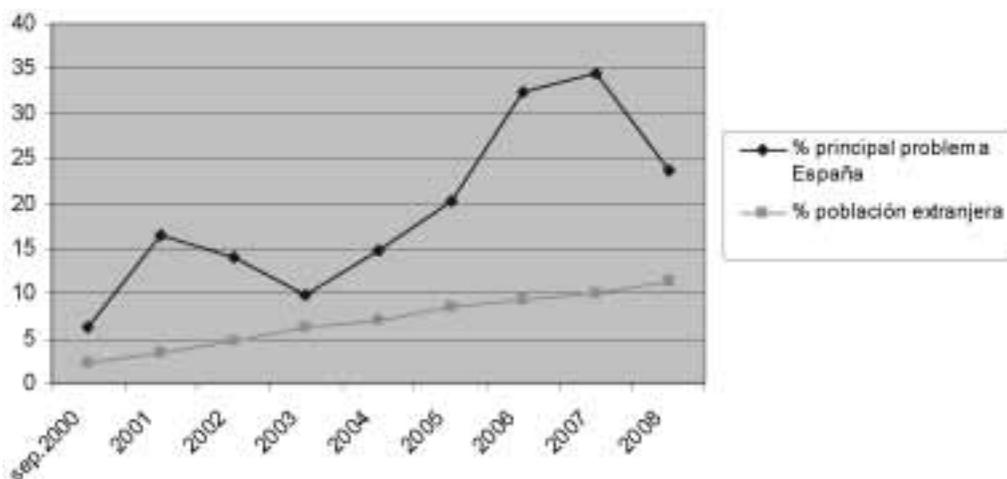




la encuesta de inmigración (INE, 2008). La temporalidad es un elemento estructural del mercado laboral en España. Los inmigrantes procedentes de África son los más afectados, seguidos de los europeos del Este. Dejando aparte a los extranjeros de países desarrollados, los menos afectados son los latinoamericanos no andinos. La temporalidad se concentra sobre todo entre los trabajadores de la construcción y la agricultura (INE, 2008:112).

La opinión pública empieza a definir la emigración como un problema a partir del año 2000. Es ese momento existen ya un millón de emigrantes en España (un 2% de la población). El **Gráfico 2** recoge el porcentaje de población que lo considera el principal problema del país entre el año 2000 y 2008.

**Gráfico 2. Comparación entre la evolución de la población extranjera en España y la percepción de la inmigración como problema**



Fuente: INE, padrón municipal y Barómetros del CIS, varios años. Elaboración propia.

Ese es un período de expansión económica. Cuando baja el porcentaje es porque otra preocupación desplaza el problema. Es lo que ocurre a partir del 2008 donde la crisis financiera y de la construcción hace aumentar la preocupación por el paro. Un estudio del IESA/CSIC para el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales divide las actitudes de los españoles entre intolerantes (16%), ambivalentes (26%), utilitaristas (23%) y tolerantes (35%) (Pérez Yruela, y Desrues, 2007).



## 4 DIMENSIONES

Tal y como se discute en el marco teórico, el concepto de desorganización social utilizado aquí se apoya en tres factores: desorden percibido en el entorno local, autovaloración de la situación socio-económica de las personas, y relaciones interpersonales entre grupos étnicos. El modelo de análisis compara la capacidad explicativa de esos factores en la aceptación de los inmigrantes<sup>(2)</sup>. La variable dependiente del modelo es la tolerancia al inmigrante. El concepto de tolerancia se refiere al mutuo reconocimiento y aceptación, tanto a nivel de opiniones, actitudes y conductas, de las diferencias culturales, sociales, así como de la identidad entre los diferentes grupos sociales. El presente estudio utiliza como indicador único la pregunta de si le incomodaría o le incomoda tener por vecinos a inmigrantes de origen distinto. Se opta por ese indicador por su sencillez y porque sitúa al encuestado en el plano de la convivencia local, que es el que interesa al presente estudio. Dado que es la única variable dependiente se prefiere utilizar el término «*aceptación*». Al tipificar a los inmigrantes se utilizan las categorías con las que suelen clasificarse popularmente: latinoamericanos, norteafricanos o magrebíes, asiáticos, europeos del Este, o africanos de raza negra. A efectos comparativos, se pregunta también por colectivos tradicionalmente estigmatizados como los gitanos. Se decide excluir a los europeos comunitarios dado que, en el contexto de la UE, no son oficialmente inmigrantes, tampoco son percibidos como tales según las evidencias, y dado que, en un país turístico como España, su perfil se confunde con el del turista. Pese a ello, rumanos o búlgaros, recientes ciudadanos comunitarios, son percibidos todavía como inmigrantes europeos del Este.

Se utiliza la percepción de desorden socio-ambiental en el barrio como indicador de desorganización del *entorno local*. Se pregunta sobre percepción de droga en las calles, ruido, grafitis, gamberrismo, botellón, y presencia de personas sin techo. Se utiliza la media de esos valores. Otro indicador de desorganización del entorno es la delincuencia. Se utilizan dos tipos de variables. Se pregunta si ha sufrido algún episodio delictivo alguna vez. En el caso de haber tenido la experiencia, se pregunta si le consta que el autor haya sido alguna persona extranjera y si distingue entre los distintos orígenes. Se pretende controlar con ello el efecto que ello puede tener en la percepción de la inmigración.

(2) Los datos se obtienen mediante una encuesta de ámbito nacional realizada entre los meses de junio y julio del 2007. El estudio se financia por el Plan Nacional de I+D. Se entrevista telefónicamente a una muestra de población adulta mayor de 18 años. La muestra se extrae de una base de datos que contiene información y teléfonos de más de 12 millones de hogares. La muestra es estratificada por cuotas de género, edad y tamaño de la ciudad para cada Comunidad Autónoma. Se realizan 1.702 entrevistas. Ello supone un error del  $\pm 2\%$ , y un nivel de confianza de 95%.



Existe una dimensión de la desorganización local conectada a la *situación socio-económica* de las personas y de su entorno vital. Esa situación abarca múltiples dimensiones. El estudio contempla la económica, la seguridad ciudadana y una más psicológica de autoconfianza. En los aspectos económicos, se pregunta sobre las incertidumbres y miedos del encuestado a perder el empleo, sufrir una penalización en el trabajo, el cierre de la empresa, ser víctima de un delito, perder la vivienda, y quedarse sólo por la noche. En relación a la percepción de inseguridad ciudadana, se pregunta sobre si ésta se ve como un problema importante en su barrio o pueblo. Finalmente, se pregunta sobre si el encuestado se considera una persona insegura. Además de preguntar por la situación de las personas en forma de incertidumbres y miedos, se decide preguntar por ella en forma positiva de satisfacción con diversos aspectos de la vida. Se pregunta por aspectos de trabajo, vida afectiva, salud, aspecto físico, dinero, familia, tiempo libre, su casa, estudios recibidos y horas que duerme a diario. También se incluye una pregunta sobre el optimismo sobre el futuro próximo.

Las *relaciones interpersonales* entre los diferentes grupos sociales son importantes en la conformación de las actitudes. El estudio utiliza tres indicadores de proximidad: percepción de emigrantes en el barrio, convivencia vecina, y relaciones de parentesco, laboral o amistad. En relación al primero, se pide al entrevistado que valore si el número de personas de diferentes colectivos es nada, poco bastante, o muy numeroso. Se distingue entre la percepción en el propio barrio y en la ciudad. En relación al segundo, se pregunta si tiene por vecinos a personas de los diferentes colectivos estudiados. Finalmente, como indicador de contacto con emigrantes, se pregunta sobre si mantiene relación de parentesco, amistad o laboral con ellos. El último bloque de variables del modelo es de tipo sociodemográfico. Estas incluyen el género, edad, renta, nivel de estudios e ideología política de la persona entrevistada.

## 5 RESULTADOS

La **Tabla 2** (anexo) muestra la correlación entre las variables dependientes sobre la aceptación de diversos colectivos.

Se pretende ver la forma en que aparecen asociadas las distintas aceptaciones de los colectivos. Los índices de correlación de Pearson van de 0,3 al 0,6. Una primera idea que se desprende de ello es que existen ciertas pautas en las actitudes hacia los distintos grupos. El colectivo que recoge las correlaciones más bajas es el de los gitanos. Se puede decir entonces que el rechazo a éstos



tiene un cierto efecto predictor de intolerancia a la inmigración en general. Llama la atención que la correlación entre tolerancia a gitanos y latinoamericanos es, con diferencia, la más baja de todas. Cabe esperar, pues, que respondan a diferentes factores y modelos de aceptación. El caso opuesto de alta correlación se da entre norteafricanos y africanos negros. En general, las personas que aceptan a éstos últimos suelen aceptar a más grupos y con mayor intensidad. La única excepción, una vez más, es la de los gitanos. En cierto sentido, la aceptación de personas de color se convierte en un predictor de tolerancia frente a la inmigración, aunque quizás no tanto de tolerancia étnica.

Para conocer la capacidad explicativa de los factores y variables del modelo se realiza un análisis de regresión logística para cada uno de los colectivos estudiados. La **Tabla 3** (anexo) resume los porcentajes de varianza ( $R^2$ ) de la variable «aceptación» que explica cada factor, así como la ganancia en  $R^2$  a medida que se introducen éstos.

La tabla muestra cómo los diferentes factores tienen un peso distinto a la hora de explicar la aceptación de los diversos colectivos de inmigrantes. En la aceptación del colectivo latinoamericano influyen sobre todo, y por este orden, las condiciones del entorno local y la existencia de relaciones interpersonales. Particularmente la primera tiene un peso importante. En el caso de los magrebíes (norteafricanos), ambos factores son relevantes, pero el peso de lo local es menor que en el caso de los latinoamericanos ya que muchos viven en entornos más rurales. Esos dos modelos de aceptación son muy distintos al de gitanos y europeos del Este. En estos dos casos, el factor principal es la relación directa con ellos. Un posible motivo es que son colectivos que residen en zonas más diferenciadas del resto de la población. Curiosamente, la incertidumbre socio-económica apenas cuenta en la aceptación de los europeos del Este. Es decir, no se perciben como grupos que compiten con los autóctonos en el mercado laboral. De la misma forma, las características socio-demográficas de la población influyen poco en el caso de los gitanos. Ocurre justo lo contrario con los africanos de raza negra. En este caso la variable que mejor explica su aceptación es el perfil sociodemográfico de las personas. Se diría que su aceptación está más desvinculada de lo local y depende más de quién hace la valoración.

El por qué las condiciones de orden en el entorno local influyen más en la aceptación de latinoamericanos y magrebíes (norteafricanos) que de otros colectivos puede tener varias respuestas. Una posible explicación es que son más visibles, comparten más los espacios de la población autóctona, y se perciben como parte del entorno urbano. Los africanos de raza negra también son visibles, pero viven en entornos más agrícolas. Gitanos y europeos del Este (sobre todo rumanos) viven en ambientes más segregados. La situación socio-económi-



ca de los entrevistados es quizás el factor con menor peso explicativo de todos. En cualquier caso, pesa más en la aceptación de los grupos procedentes de África (población negra y magrebi) que en el resto. Dicho de otra manera, éstos grupos en los que más se proyectan las seguridades o inseguridades socio-económicas que pueda tener la población. Con las relaciones interpersonales ocurre un poco lo contrario. Estas mejoran sobre todo la aceptación de gitanos, latinoamericanos, y europeos del Este. En el primer caso, es el factor con más fuerza explicativa. Sin embargo, las relaciones tienen poco efecto en la aceptación de magrebíes y mucho menos de africanos negros. Una posible explicación es por la distancia cultural. Los rasgos socio-demográficos de las personas son, con diferencia, el primer factor explicativo de la aceptación de africanos negros y el segundo respecto a los latinoamericanos. En el primer caso en particular, el perfil personal cuenta más que otras variables. Sin embargo, explica muy poco la aceptación de gitanos, magrebíes o europeos del Este.

La **Tabla 4** (anexo) compara los factores que explican la aceptación de los diferentes colectivos inmigrantes cuando todas las variables están introducidas en el modelo. El porcentaje de la varianza explicada va desde el 14,6% en el caso de los europeos del Este al 19,8% de los latinoamericanos. De los distintos indicadores sobre las condiciones del entorno local, la percepción de desorden en el barrio tiene un peso importante para explicar la intolerancia a los colectivos. Cuando las personas perciben un vecindario desordenado, la posibilidad de rechazo a la inmigración latinoamericana, norteafricana y africana negra es sustancialmente mayor. También puede serlo con el resto de colectivos, aunque los datos no son significativos y no permiten afirmarlo con seguridad.

En general, la percepción de presencia de determinado colectivo de emigrantes en los barrios y ciudades no tiene un gran efecto en la tolerancia a ese mismo colectivo. La única excepción, en sentido negativo, son los latinoamericanos. Sin embargo, cuando existe algún efecto, éste incide en otros grupos distintos y puede llevar tanto a una mayor aceptación como a un mayor rechazo, según el caso. No existe un efecto unívoco. Otro detalle importante a considerar es que, con alguna excepción y con independencia del signo, los efectos de los pueblos y ciudades son mayores que los efectos de los barrios. Una interpretación es que los efectos a nivel de barrio se neutralizan más entre sí que a nivel de ciudad o pueblo.

La percepción de un número alto de latinoamericanos en la ciudad lleva no sólo al rechazo de éstos, sino también al de gitanos y magrebíes. Curiosamente, el efecto no se produce en sentido inverso. Con esos datos, la percepción de presencia de latinoamericanos, más numerosos en las grandes ciudades, sería



un predictor de actitudes más contrarias hacia la inmigración. Se ha de recordar que el colectivo suramericano es el más numeroso, urbano y el que ha penetrado más en barrios con mayoría autóctona. Sólo hay otro caso específico en que la percepción lleva al rechazo: la percepción de gitanos en el barrio lleva a un rechazo mayor de los europeos del Este. Una posible explicación es que los asentamientos de rumanos, con frecuencia también de origen gitano, se producen, a menudo, en barrios con presencia de gitanos. Es posible que la llegada de los primeros sea percibida como un deterioro social del barrio entre las personas que ya perciben un número de gitanos en él.

Descontando esos dos casos, en el resto de situaciones, la percepción de un tipo de emigrantes en el vecindario parece favorecer la aceptación de otros. Así la presencia percibida de africanos de color, o europeos del Este, lleva a la mayor aceptación de magrebíes. Una razón plausible es que ya empiezan a existir barrios netamente multiculturales donde los magrebíes son el colectivo más antiguo y gozan de una mayor aceptación en ese entorno. Por otra parte, la presencia percibida de asiáticos mejora la aceptación de gitanos. No quedan muy claras las razones que explican esta combinación. Sin embargo, resulta interesante que la presencia de un colectivo de los más aceptados pueda llegar a mejorar la tolerancia a otro de los más estigmatizados.

Los estudios clásicos consideran la delincuencia como un indicador de desorganización social. En el presente trabajo se la ha analizado como un factor de deterioro del entorno local. En contra de lo que suele creerse, la experiencia de haber sufrido un delito no tiene ningún efecto significativo en la aceptación general de los inmigrantes. Sin embargo, si ese delito lo ha cometido una persona perteneciente a un colectivo concreto, sí se produce un efecto significativo de rechazo hacia el mismo. La tabla reproduce entre paréntesis el porcentaje de casos de encuestados que declaran haber sido victimizados por un inmigrante. Las cifras las encabezan latinoamericanos y norteafricanos. Sin embargo, las fuertes actitudes de rechazo se concentran en los primeros y en los africanos de color. Quizás con un mayor número de casos en la muestra hubieran resultado significativo el caso de los norteafricanos. Incluso es posible que las actitudes de rechazo a un colectivo se extiendan a otros concretos. Pero, en cualquier caso, no se puede afirmar que la delincuencia lleva al rechazo global a los inmigrantes.

El segundo factor considerado es la percepción de incertidumbre o inseguridad socio-económica. Se pretende ver hasta qué punto esa percepción influye en la aceptación de la inmigración. Una valoración global de los resultados indica que el optimismo y la satisfacción explican más la aceptación de la inmigración que los miedos explican el rechazo. Un primer indicador utili-



zado se refiere a la percepción global de inseguridad y desconfianza del encuestado ante el futuro. Esa percepción no tiene un efecto significativo en la tolerancia hacia la inmigración. La única excepción es que, a pesar de ello, se produce una aceptación del colectivo latinoamericano. Ello sugiere que éste goza de una mayor predisposición a ser aceptado aún considerando factores socio-económicos adversos. En el análisis se han incluido varios miedos específicos para comprobar el efecto. Esos efectos se producen en algunos casos, aunque son difíciles de interpretar. Sorprende, por ejemplo, que un temor de tipo económico como el de perder el empleo aumente algo el rechazo a los africanos negros y sea indiferente respecto a otros grupos. Cabría ver si ese temor proviene de ciertos sectores concretos de la población y si la lejanía cultural explica algo. El indicador de percepción de inseguridad ciudadana no presenta resultados significativos, pero parece ser que tendría poco o nulo efecto en la intolerancia. Más claro es el efecto positivo en la tolerancia que tiene la satisfacción de las personas ante aspectos concretos de su vida. En este caso, el efecto es importante y beneficia a los latinoamericanos y europeos del Este. De la misma manera, el optimismo general ante el futuro hace mejorar, aunque en menor medida, la aceptación de los dos colectivos más numerosos: sudamericanos y magrebíes.

El tercer factor que se analiza es el peso de las relaciones interpersonales en la tolerancia. Esas relaciones se configuran como un factor fundamental. El estudio distingue entre relaciones de vecindad que, no necesariamente, implican una relación próxima en todos los casos, y relaciones de amistad, laborales o de parentesco. Los resultados muestran que la convivencia vecinal con personas de otras etnias tiene un efecto positivo muy importante en la aceptación de éstas, pero no necesariamente de otras. La aceptación de los gitanos es particularmente grande entre sus vecinos. Una explicación es que son comunidades de convivencia que funcionan desde hace más tiempo. En orden de aceptación, les siguen los latinoamericanos, europeos del Este y norteafricanos. Es importante destacar la idea de que la convivencia vecinal con un grupo concreto no siempre mejora la tolerancia respecto a otros. La idea de que la tolerancia de base vecinal, sólo afecta a los colectivos con los que se convive o que están próximos en el paisaje urbano tiene implicaciones para las políticas urbanas y de multiculturalidad.

Las relaciones próximas (laborales, parentesco, amistad) tienen un efecto beneficioso en la aceptación pero éste es limitado, desigual y no siempre recíproco entre los colectivos. Los aspectos culturales parecen estar presentes a la hora de explicar estos casos. Así, las personas que establecen relaciones próximas con los gitanos los aceptan mucho más y, además, aceptan mejor a los europeos del Este. La razón plausible son los vínculos culturales e históricos



que existen entre gitanos y rumanos. El mismo efecto se produce entre con norteafricanos, lo que mejora sustancialmente su aceptación. Un caso interesante son los asiáticos. En éste caso, la relación conlleva un rechazo importante del colectivo latinoamericano.

Respecto al factor socio-demográfico, se incluyeron inicialmente en el modelo las variables de género y clase social. Posteriormente se quitaron al no presentar un impacto significativo en la tolerancia. La edad presenta algunos efectos significativos atomizados en función del colectivo y los segmentos concretos de edad. Así los jóvenes de 18 a 24 años tienden a rechazar a los sudamericanos y los del segmento superior (25-34) a los norteafricanos. Una posible explicación es que el contacto de cada grupo de edad con esos colectivos sea distinto ya que llega en momentos algo diferentes. Sorprende que el rechazo se produzca precisamente entre los colectivos más jóvenes. En el lado positivo, las personas entre 45 y 54 años son las que muestran una aceptación amplia de los colectivos negros. Las personas más mayores (de 55 a 64 años) aceptan tímida, pero significativamente, a los latinoamericanos. En la línea de lo recogido por numerosos estudios, la ideología política (más cuanto más de derechas) tiene un efecto considerable en el rechazo a la inmigración. En este caso, lo más interesante es que el rechazo es indiscriminado entre todos los grupos. Sin embargo, el nivel educativo se muestra como una variable que no tiene un impacto significativo al tratar de explicar la tolerancia. En consecuencia, tampoco puede hablarse de un sesgo valorativo introducido por el nivel educativo. Finalmente, y en contra del tópico, estar desempleado no tiene tampoco un efecto significativo en la aceptación de los colectivos inmigrados.

## 6 INTERPRETACIÓN Y CONCLUSIONES

El presente artículo analiza el impacto diferencial que tiene la percepción de (des)organización comunitaria en la aceptación de los diversos colectivos de inmigrantes. Un primer resultado del estudio indica que los inmigrantes no se perciben como un grupo homogéneo. Existen variaciones entre los diversos colectivos y se pueden identificar pautas en las actitudes distintas hacia ellos. Tanto es así que, en algunos casos, la aceptación de un determinado colectivo, predispone a la aceptación de otros, y al contrario. Así, las personas que rechazan a los gitanos tienden a rechazar más a cualquier colectivo inmigrante. Lo contrario ocurre con los africanos de raza negra, cuya aceptación predice una mayor aceptación del resto de colectivos. La relación no es bidireccional, lo que sugiere que las pautas de aceptación y rechazo son distintas. Por otra parte, esas pautas de percepción se explican por variables distintas.



Por otra parte, dimensiones distintas de la (des)organización social impactan de manera diferente en la percepción de cada grupo étnico. Se producen interacciones complejas entre las percepciones del entorno y de los colectivos. Así, por ejemplo, la percepción de orden en el entorno ayuda a la aceptación de los inmigrantes latinoamericanos, pero no tanto la de los gitanos. Sin embargo, la existencia de relaciones interpersonales tiene mucha importancia en la aceptación de éstos y de la población rumana. En el caso de los magrebíes, influyen tanto las condiciones del entorno como la existencia de relaciones. En la tolerancia a personas de raza negra, en cambio, cuenta sobre todo el perfil demográfico del encuestado.

A la hora de explicar esos efectos tienen más relevancia variables ecológicas tales como el aislamiento en los asentamientos del colectivo, su antigüedad, o su presencia en comunidades urbanas o rurales que las consideraciones de proximidad cultural o racial. De acuerdo con los resultados, el orden en el entorno tendría importancia a la hora de integrar a colectivos que viven en ciudades, en espacios no segregados, reagrupados familiarmente, y que llevan una vida socialmente visible (latinoamericanos y, en menor medida, magrebíes). En cambio, la existencia de relaciones directas sería más importante para la aceptación de colectivos que residen en espacios más segregados (gitanos y rumanos).

De los cuatro analizados, el orden del entorno es el factor que explica mejor la aceptación de la inmigración. Y al revés: la percepción de problemas de desorden físico y social influye negativamente. La presencia percibida de inmigrantes en el barrio de un origen determinado apenas afecta a las actitudes hacia ese mismo colectivo. Incluso, especialmente a medida que se consolidan entornos multiétnicos, puede tener una ligera influencia en la aceptación de otros. Sin embargo, si se percibe una concentración importante de un colectivo, es posible que se generen actitudes negativas y que éstas se extiendan a otros colectivos. Sería el caso del colectivo latinoamericano, cuya presencia percibida genera un rechazo que se extiende a magrebíes y africanos de raza negra. Curiosamente, ese efecto no se produce tanto con otros colectivos. Una posible explicación es que no importa sólo el número, sino también la capacidad de penetrar en los espacios vitales de la población autóctona. En contra de la creencia extendida, los niveles de delincuencia no tienen ningún efecto significativo en las actitudes hacia la emigración. Ese efecto no se da ni siquiera entre las víctimas que han sufrido un delito. La única excepción son las víctimas que declaran que el transgresor fue un inmigrante. Pero, incluso entonces, el rechazo es hacia ese colectivo concreto y no hacia la inmigración en general.

El segundo factor que más explica la aceptación de la inmigración es la existencia de relaciones personales entre éstos y los autóctonos. En general, la



convivencia vecinal tiene un efecto positivo en la aceptación de los colectivos con los que se convive, pero no mejora necesariamente la tolerancia general hacia la inmigración. Reforzando la hipótesis de la importancia del entorno local, la existencia de relaciones próximas (laborales, parentesco, amistad) tiene un efecto más limitado que las meras relaciones de vecindad. Este tipo de vínculos más estrechos mejoran de forma particular la aceptación de colectivos ante los que existe una distancia cultural, como es el caso de los gitanos y magrebíes. Cuando dos grupos mantienen una conexión histórica y cultural, como es el caso de gitanos y rumanos, tanto las relaciones de vecindad como las laborales, de amistad y de parentesco refuerzan la aceptación mutua. Estos resultados muestran lo acertado de las políticas que favorecen la vecindad multicultural y evitan la guetización de los barrios. Como se ha visto, las relaciones de vecindad tienen un mayor impacto en la aceptación que las de cualquier otro tipo, incluso las más próximas y fuertes. El tercer factor en cuanto a capacidad explicativa son las características sociodemográficas del encuestado. A diferencia de lo señalado por otros estudios, en éste el nivel educativo, la edad o la clase social no tienen una gran influencia en la tolerancia hacia la inmigración. Sin embargo, sí la tiene la ideología política que se muestra con una capacidad explicativa importante. La tolerancia tiende a aumentar con el izquierdismo político, y a disminuir con las posiciones más conservadoras. Además, ese efecto se produce para todos los grupos de inmigrantes sin distinción.

En orden de importancia, el último factor en cuanto a capacidad para explicar la aceptación de los inmigrantes es la percepción de seguridad socio-económica. Los autores del presente trabajo esperaban una mayor capacidad explicativa. Sin embargo, la incertidumbre económica y social, en los aspectos analizados, no es particularmente explicativa de las actitudes hacia la emigración. Podría pensarse que se analiza la percepción y no aspectos económicos objetivos. Sin embargo, de variables objetivas como el nivel de renta o el estar desempleado, tampoco se obtuvieron efectos significativos. El resultado más claro que se desprende del análisis es que la incertidumbre socio-económica ante el futuro hace que resulte más fácil aceptar a grupos culturalmente más próximos, como el caso latinoamericano, pero no lleva necesariamente al rechazo de otros más lejanos. Sin embargo, las personas que expresan otro tipo de temores, más alejados de causas socio-económicas, son las que más importancia dan a la competencia económica de la emigración y tienden a rechazar a grupos más distantes racial y culturalmente. En cualquier caso, el resultado más interesante es que el optimismo de cara al futuro explica mejor la aceptación de la inmigración de lo que las incertidumbres percibidas explican su rechazo.



En conclusión, el presente artículo demuestra la importancia que tiene lo local y su nivel de organización social para la aceptación de la inmigración. Los datos aportados muestran que las actitudes hacia los diferentes colectivos emigrantes varían. La tesis central del presente artículo sostiene precisamente que esas variaciones pueden explicarse mejor por razones ecológicas que no culturales o de otro tipo. Los diferentes grupos inmigrantes habitan en entornos distintos y, tanto ellos como sus convecinos autóctonos, están sometidos a condiciones diferentes que marcan diferencias en su aceptación mutua. Otra aportación del presente artículo es el introducir un debate más positivo sobre las actitudes hacia la inmigración. Las condiciones de orden y organización en el entorno explican mucho mejor la aceptación de lo que la existencia de problemas, conflictos, delincuencia o desorganización explican su rechazo. Cabe, por lo tanto, hablar más de la importancia de la organización social que de la desorganización social. Ese concepto de «organización social» se basa en tres factores analizados: orden en el entorno, certidumbre socio-económica y relaciones interpersonales. Los datos aportados muestran que el efecto de cada factor en la aceptación de un colectivo determinado puede variar porque la distribución territorial de la inmigración no es aleatoria.

Los resultados obtenidos sugieren nuevas hipótesis y líneas de trabajo. Lo primero que merece la pena hacer es analizar más las condiciones del entorno que llevan a actitudes más positivas hacia la inmigración. Habría que, en contextos económicos distintos, corroborar la hipótesis de que las principales resistencias a la aceptación de la inmigración en España tienen más causas ambientales que de competencia económica. Habría que prestar una atención preferente a los indicadores objetivos de (des)orden y a las relaciones de vecindad. El reto social e intelectual es llegar a un mejor entendimiento de las dinámicas que ayuden a consolidar una sociedad más diversa en lo cultural y, a la vez, cohesionada en lo social.

## 7 BIBLIOGRAFÍA

- ALLPORT, G. W. (1954): *The nature of prejudice*. Nueva York: Doubleday Books.
- ARKAITZ, (2007): *La inmigración en España: Una aproximación metropolitana comparada, Arquitectura, Ciudad y Entorno*. Vol.2, Número 4.
- AYERDI, P. (2008): «Perfiles sociales de la opinión pública española sobre la inmigración». *Revista Internacional de Sociología*. Volumen 66. Número 50.
- BLANCH, M. (2004): «La inmigración como problema: un análisis de las prácticas discursivas de la población autóctona». *Papers* vol. 47, Número 74.



- BORDAS, J. (2006): «La inmigración y la delincuencia en la España actual», *Sistema* 190-191.
- BOSCH, J.L.; FARRÀS, J.; MARTÍN, M.; SABATÉ, J.; TORRENTE, D. (2004): «Estado, mercado y seguridad ciudadana. Análisis de la articulación entre la seguridad pública y privada en España». *Revista Internacional de Sociología* 39.
- BOX, S. (1988): «Explaining Fear of Crime», *British Journal of Criminology, y Delinquency and Deviant Social Behaviour*, 28-3, p. 340.
- BURSIK, ROBERT D. (1988). «Social Disorganization and Theories of Crime», *Criminology*.
- BURSIK, ROBERT J., Y HAROLD G. GRASMICK (1993). *Neighborhoods and Crime*. Nueva York: Lexington.
- BUTCHER, KRISTIN F. Y ANNE NORRISON PIEHL (1998): «Cross-City Evidence on the Relationship between Immigration and Crime», *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 17-3.
- CACHÓN, L. (2009): *La España inmigrante: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*. Barcelona: Anthropos.
- CARLOTA, S; PARELLA, S; AMADO; ALARCÓN, BERGALLI, V y GUBERT, F (2000): «El impacto de la inmigración en la sociedad receptora». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 90.
- CASTELLS, M. (1983): *The City and the Grassroots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*. Berkeley: University of California Press.
- CAVAN, RUTH S. (1948). *Criminology*. Nueva York: Thomas Y. Crowell.
- CEA, M.A. (2002): «La medición de las actitudes ante la inmigración: evaluación de los indicadores tradicionales de «racismo»». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 99.
- COHEN, ALBERT K. (1955): *Delinquent Boys: The Culture of the Gang*. Glencoe: Free Press.
- CONKLIN, JOHN E. (1975): *The impact of crime*. Nueva York: Macmillan.
- CREPAZ, MARKUS M. L., Y REGAN DAMRON (2009): «Constructing Tolerance, How the Welfare State Shapes Attitudes About Immigrants», *Comparative Political Studies*, 42-3.
- DESRUES, THIERRY, ÁFRICA JIMÉNEZ, Y OSCAR MOLINA (2008): «La cuestión de la frecuencia y el tipo de trato con los inmigrantes: Una aproximación a los efectos de las relaciones intergrupales sobre las actitudes hacia la inmigración» *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos* 6-7.
- DÍAZ, FABIÀ Y ANA ORTIZ (2003): «Ciudad e inmigración: Uso y apropiación del espacio público en Barcelona», en *La ciudad: nuevos procesos, nuevas respuestas*. Universidad de León.



- DÍEZ NICOLÁS, JUAN (1999): «Los españoles y la inmigración». *Observatorio Permanente de la Inmigración*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- ESSES, VICTORIA M., JOHN F. DOVIDIO, LYNNE M. JACKSON, Y TAMARA L. ARMSTRONG (2001): «The Immigration Dilemma: The Role of Perceived Group Competition, Ethnic Prejudice, and National Identity», *Journal of Social Issues*, Vol. 57-3.
- EUROSTAT (2006): *Population in Europe 2005: first results*. Boletín número 16/2006.
- FARIS, R. E. L. (1955): *Social Disorganization*. Nueva York: The Ronald Press Company.
- FISCHER, CLAUDE S. (1984): *The Urban Experience*. Nueva York: Harcourt Brace Javanovich.
- FRANKLIN, T. W., FRANKLIN, C. A., Y FEARN, N. E. (2008): «A multilevel analysis of the vulnerability, disorder, and social integration models of fear of crime». *Social Justice Research* 21-2.
- FRIEDKIN, NOAH E. (2004): «Social Cohesion», *Annual Review of Sociology* 30.
- HARTNAGEL, TIMOTHY F. (1979): «The Perception and Fear of Crime: Implications for Neighborhood Cohesion, Social Activity, and Community Affect», *Social Forces*, Vol. 58, n.º 1.
- HOPE, PAULINE, ROSALIND EDWARDS, HARRY GOULBOURNE, Y JOHN SOLOMOS (2007): «Immigration, social cohesion and social capital: A critical review», *Critical Social Policy* 27-1.
- HUESCA, A y ORTEGA, E. (2007): *La percepción de inseguridad en Madrid*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2009) *Encuesta Nacional de inmigrantes 2007*, Una monografía. Madrid: INE.
- KENNEDY, LESLIE W., y ROBERT A. SILVERMAN (1985): «Perception of Social Diversity and Fear of Crime». *Environment and Behaviour* 17-3.
- KORNHAUSER, R. (1978): *Social Sources of Delinquency*. Chicago: University of Chicago Press.
- KUBRIN CHARIS E., y RONALD WEITZER (2003): «New directions in social disorganization theory». *The Journal of research in crime and delinquency* vol. 40, n.º 4
- LAKA, JON PAUL; NARVAIZA, JOSÉ LUIS y SILVESTRE, MARÍA (2006): «Actitudes ante la inmigración en el País Vasco y las tipologías de individuos que éstas producen». *Boletín de Estudios Económicos*, 188.
- LEVEN, C. L., Y J. H. MARK (1977): «Revealed preferences for Neighborhood Characteristics». *Urban Studies* 14.



- LOGAN, J. R. Y H. L. MOLOTOTCH. (1987): *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press.
- MARKOWITZ, FRED E., PAUL E. BELLAIR, ALLENE E. LISKA y JIANHONG LIU (2001): «Extending Social Disorganization Theory: Modelling the Relationships Between Cohesion, Disorder and Fear». *Criminology*, Vol. 39, 2.
- MARTÍNEZ, RAMIRO Y MATTHEW T. LEE (2004): «Inmigración y delincuencia». *Revista Española de Investigación Criminológica* 1.
- MORENO, F. J. (2007): «Inmigración y Estado de Bienestar en España». *Política y sociedad* 44.
- NARVAIZA, J.L ; JON PAUL LAKA, y MARÍA SILVESTRE (2007): *Actitudes frente a la inmigración extranjera*. Observatorio Vasco de la Inmigración.
- PAJARES, M. (2008): *Inmigración y mercado de trabajo*. Informe 2008 del Observatorio Permanente de la Inmigración, Madrid: Ministerio de Trabajo e inmigración.
- PARK, ROBERT E. (1952): *Human Communities: The City and Human Ecology*. Nueva York: Free Press.
- PÉREZ Y RUELA, M. Y THIERRY DESRUES (2008): *Opinión de los españoles en materia de racismo y xenofobia*. Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- PERSELL, CAROLINE H.; ADAM GREEN, Y LIENA GUREVICH. (2001): «Civil Society, Economic Distress and Social Tolerance», *Sociological Forum* 16-2.
- SAMPSON, ROBERT J. Y W. BYRON GROVES (1989). «Community Structure and Crime: Testing Social Disorganization Theory». *American Journal of Sociology* 94.
- SAMPSON, ROBERT J. Y STEPHEN W. RAUDENBUSH (2004): «Seeing Disorder: Neighborhood Stigma and the Social Construction of «Broken Windows»». *Social Psychology Quarterly*, 67, 4.
- SCHEVE, KENNETH F., Y MATTHEW J. SLAUGHTER (2001): «Labor Market Competition and Individual Preferences over Immigration Policy», *The Review of Economics and Statistics*, 83-1.
- SHAW, CLIFFORD R., Y HENRY D. MCKAY. (1942): *Juvenile Delinquency in Urban Areas*. Chicago: University of Chicago Press.
- SKOGAN, WESLEY G. Y MAXFIELD, MICHAEL. G. (1981): *Coping with crime: Individual and neighborhood reactions*, Beverly Hills: Sage.
- STARK, RODNEY (1987): «Deviant Places: A Theory of the Ecology of Crime», *Criminology* 25.
- SUTHERLAND, EDWIN H., Y DONALD R. CRESSEY. (1934): *Principles of Criminology* 2ª ed. Philadelphia: J.B. Lippincott.
- THOMAS, W. I., y F. ZNANIECKI (1918): *The Polish Peasant in Europe and America*. Chicago, Chicago University Press.



- TORRENTE, D. (2005): «Vendiendo seguridad: Servicios, conflictos y estrategias de la seguridad privada en España» *Sistema: Revista de Ciencias Sociales* 192.
- WAGMAN, DANIEL (2002): «Imágenes sobre la inmigración: Estadística, delito e inmigrantes». *Mugak* 19.
- WARR, MARK Y MARK STAFFORD. (1983): «Fear of Victimization: A Look at the Proximate Causes», *Social Forces*, Vol. 61-4.
- WILCOX, PAMELA KENNETH C. LAND. (1996): «Perceived Risk versus Fear of Crime: Empirical Evidence of Conceptually Distinct Reactions in Survey Data». *Social Forces* 74-4.
- WILSON, JAMES Q. (1975): *Thinking About Crime*. Nueva York: Basic Books.

**ANEXOS****Tabla 1. Crecimiento de la población inmigrada en España**

Año	Extranjeros registrados	% respecto al total
1981	198.042	0,52%
1986	241.971	0,63%
1991	360.655	0,91%
1996	542.314	1,37%
1998	637.085	1,60%
2000	923.879	2,28%
2001	1.370.657	3,33%
2002	1.977.946	4,73%
2003	2.664.168	6,24%
2004	3.034.326	7,02%
2005	3.730.610	8,46%
2006	4.144.166	9,27%
2007	4.519.554	9,99%
2008	5.220.600	11,3%

Fuente: INE, Padrón Municipal a 1 de enero de cada año.

**Tabla 2. Correlaciones entre los niveles de aceptación de diferentes colectivos**

	Latino-americanos	Gitanos	Europeos del Este	Africanos de raza negra	Norte-africanos
Latino-americanos	1,000				
Gitanos	0,333**	1,000			
Europeos del Este	0,475**	0,400**	1,000		
Africanos de raza negra	0,540**	0,357**	0,463**	1,000	
Norte-africanos	0,509**	0,419**	0,518**	0,589**	1,000

Nota: \*\* Todas las correlaciones son significativas al nivel del 0.01 bilateral.

Fuente: Proyecto del Plan Nacional de la Ciencia *La percepción de seguridad de los españoles: Los factores sociales de riesgo*.



**Tabla 3. Valores y ganancia en el  $R^2$  de la regresión logística de aceptación de la inmigración al introducir un nuevo factor explicativo**

Colectivo que se analiza:	Modelo 1 Entorno local	Modelo 2 Incertidumbre socioeconómica	Modelo 3 Relaciones interpersonales	Modelo 4 Socio-demográficas
Latino-americanos:				
Valor de $R^2$	,084	,106	,158	,198
Incremento en $R^2$		,022	,052	,040
Gitanos:				
Valor de $R^2$	,048	,076	,144	,162
Incremento en $R^2$		,028	,068	,018
Europeos del Este:				
Valor de $R^2$	,046	,064	,117	,146
Incremento en $R^2$		,018	,053	,029
Africanos de raza negra:				
Valor de $R^2$	,044	,080	,128	,182
Incremento en $R^2$		,036	,018	,054
Norte-africanos:				
Valor de $R^2$	,075	,111	,147	,174
Incremento en $R^2$		,036	,036	,027

Fuente: Proyecto del Plan Nacional de la Ciencia *La percepción de seguridad de los españoles: Los factores sociales de riesgo*.

**Tabla 4. Regresión logística jerárquica de la aceptación de la inmigración según el colectivo**

Factores y Variables	Latino-americano	Gitano	Europeo del Este	Africano negro	Norte-africano
R2 Naguelkerke	,198	,162	,146	,182	,174
% clasificado	80,4	65,1	74,3	85,4	72,3
Chi cuadrado	149,502	142,024	115,450	121,028	144,302
Significatividad	,000	,000	,000	,000	,000
N (casos)					
<b>ENTORNO LOCAL:</b>					
Percepción de desorden <sup>(a)</sup>	,512**	,794	,784	,662**	,584**
Percepción número de inmigrantes: <sup>(b)</sup>					
Gitanos en el barrio	,945	,901	,776**	,936	1,000
Gitanos en la ciudad	,973	1,140	1,066	1,151	1,135
Latinoamericanos en el barrio	,990	1,158	1,142	,963	,929
Latinoamericanos en la ciudad	,581**	,702**	,774	,879	,752**
Norteafricanos en el barrio	,978	,856	1,016	1,011	1,086
Norteafricanos en la ciudad	,994	,980	1,152	,823	,761
Africanos negros en el barrio	1,093	1,039	1,031	,857	,847
Africanos negros en la ciudad	1,107	1,154	1,025	1,088	1,399**
Asiáticos en el barrio	1,061	1,283**	1,189	1,241	1,070
Asiáticos en la ciudad	1,112	,817	,885	,814	,928
Europeos del Este en el barrio	1,163	1,075	1,206	1,340	1,317**
Europeos del Este en la ciudad	,844	1,037	,897	1,072	,991
Ha sido víctima de un delito alguna vez	1,141	,844	1,013	,898	,782



Factores y Variables	Latino-americano	Gitano	Europeo del Este	Africano negro	Norte-africano
<b>Ha sido victimizado por un inmigrante:</b>					
Europeo del Este (0,9%)	2,135	1,705	,886	2,105	2,634
Latinoamericano (1,7%)	,299**	,559	,894	,945	1,528
Norteafricano (1,3%)	1,847	1,186	4,181	4,006	,511
Africano negro (0,6%)	,396	1,181	,885	,185**	,316
<b>INCERTIDUMBRE SOCIO-ECONÓMICA:</b>					
Seguridad ante la vida	1,279**	,920	,962	,969	1,006
<b>Miedos:</b>					
Miedo a perder el empleo	,979	,933	1,097	,742**	1,063
Miedo a una penalización o reprimenda en el trabajo	1,043	,790**	1,007	1,164	,844
Miedo a perder la vivienda	1,166	1,136	,994	1,202**	1,099
Miedo a quedarme solo por la noche	,929	,888	,949	,806**	,720**
Percepción de seguridad ciudadana	1,024	,967	,935	,913	1,044
Satisfacción con la vida <sup>(c)</sup>	1,977**	1,416	1,765**	1,568	1,132
Optimismo ante el futuro	1,108**	1,008	1,078	1,054	1,138**
<b>RELACIONES INTERPERSONALES:</b>					
<b>Convivencia vecinal:</b>					
Tiene vecinos latinoamericanos	1,855**	,843	1,204	1,355	,912
Tiene vecinos gitanos	,846	2,514**	1,315	1,371	1,025
Tiene vecinos de Europa del Este	1,471	,937	1,644**	1,089	,984
Tiene vecinos africanos negros	1,153	1,120	,950	1,017	1,201
Tiene vecinos norteafricanos	,890	1,163	1,061	1,416	1,584**
<b>Relación próxima:<sup>(d)</sup></b>					
Relación con gitanos	1,121	2,022**	1,698**	1,049	1,019
Relación con latinoamericanos	1,408	,890	1,385	1,470	1,174
Relación con norteafricanos	1,607	1,009	,803	1,317	2,128**
Relación con africanos negros	1,435	1,328	1,158	1,445	1,149
Relación con asiáticos	,489**	,716	1,082	1,294	,811
Relación con europeos del Este	,972	,912	1,407	,607	,915
<b>VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS:</b>					
Mujer	1,036	1,111	1,146	1,254	1,072
Edad entre 18 y 24 años	,507**	1,033	1,095	1,608	,802
Edad entre 25 y 34 años	,641	1,084	,895	1,440	,529**
Edad entre 35 y 44 años	,574	,857	,942	1,459	,644
Edad entre 45 y 54 años	1,161	1,159	,995	2,566	,984
Edad entre 55 y 64 años	1,055**	,935	,812	1,740	,855
Ideología política <sup>(e)</sup>	,816	,884**	,835**	,795**	,861**
Nivel educativo	1,039	,981	,975	1,026	,996
Está desempleado	,915	,916	,899	1,258	,936
<b>CONSTANTE</b>	<b>1,804</b>	<b>2,265</b>	<b>,976</b>	<b>4,296</b>	<b>6,298**</b>

Fuente: Proyecto del Plan Nacional de la Ciencia *La percepción de seguridad de los españoles: Los factores sociales de riesgo*.

\*\* Valores significativos al nivel del 0.01

Notas: Como variable dependiente se utiliza el valor «No me importaría nada tener vecinos...». La tabla recoge los valores del modelo cuando se incluyen todas las variables independientes.

- Percepción de desorden en el barrio: existencia de problemas de drogas, ruidos, grafitis y pintadas, gambreísmo, botellón, y personas sin techo.
- ¿Cree Vd. que el número de personas de los siguientes colectivos es nada, poco bastante, o muy numeroso?
- Satisfacción con la vida: satisfacción con el trabajo, vida afectiva, salud, aspecto físico, dinero, familia, tiempo libre, su casa, estudios recibidos y horas que duerme a diario.
- ¿Podría decirme si mantiene alguna relación de parentesco, amistad o laboral con personas de los siguientes grupos sociales?
- Ideología política en una escala del 1 (extrema izquierda) al 10 (extrema derecha).

# Nuevos controles sociales ante un caso de exclusión social extremo: el control de la población drogodependiente en prisión

José María Gallego Pérez

Doctor en Sociología

Funcionario Instituciones Penitenciarias

txemagp@telefonica.net

Fecha de recepción: 19/05/2011

Fecha de aceptación: 24/05/2011

## Sumario

1. La prisión como institución de control social.
2. El control social médico.
3. Avances en el control de la drogodependencia en las instituciones totales.
4. Indicadores actuales del control social médico en las prisiones.
5. Consideraciones finales.
6. Bibliografía.

## RESUMEN

*El control de la población drogodependiente en prisión ha constituido uno de los retos que históricamente ha afrontado la administración penitenciaria. Esta tipología de internos ha tenido un gran impacto en nuestras prisiones, representando la imagen de la exclusión en los recintos penitenciarios. Una vez transcurridas varias décadas desde que este fenómeno de exclusión social emergiera, los controles sociales ejercidos han evolucionado desde los mecanismos de control clásicos (detención, encarcelamiento), hacia otros controles que han sido fundamentales para la estabilización e institucionalización de este colectivo, y a largo plazo están provocando una transformación del control carcelario. La progresiva psiquiatrización de la prisión nos conduce a otra nueva fase de control médico que está dejando en un segundo plano la actuación en el terreno psicosocial. Por estos motivos queremos trasladar nuestra reflexión ante los signos evidentes de consolidación de un auge tecno-científico en los mecanismos de control social en perjuicio de un marco de intervención socioeducativo.*

## Palabras clave:

*Adicciones y control social, control social médico, toxicomanías y prisión, iatrogenesis social, seguridad dinámica, institucionalización.*



## **ABSTRACT**

*The control of the drug-dependent prison population has historically constituted one of the main challenges facing the prison administration. This kind of inmate has had a huge impact on our prisons, representing the image of exclusion within prison grounds. Now that several decades have elapsed since this social phenomenon first emerged, the social controls exerted have evolved from the classical control mechanisms (arrest, imprisonment), towards other controls that had been pivotal for the stabilization and institutionalization of this group, and in the long term they are triggering a transformation of prison control. The progressive psychiatrization of prisons leads us to a new phase of medical control which is overshadowing the psychosocial action. This is why we want to convey our reflection amid signs that an increase in the techno-scientific component of social control mechanisms is being consolidated, to the detriment of a socio-educational framework of intervention.*

### **Key words:**

*Addictions and social control, medical social control, drug addiction and prison, social iatrogenesis, dynamic security, institutionalization.*



# 1 LA PRISIÓN COMO INSTITUCIÓN DE CONTROL SOCIAL

La prisión es la institución de control social destinada a la privación de libertad de las personas que han desarrollado algún tipo de conducta desviada. El estudio de la población drogodependiente en prisión nos permite observar varias transformaciones producidas en las funciones de control social de nuestro sistema penitenciario. El problema socio-sanitario creado por este colectivo, característico de la delincuencia desde mediados de los años ochenta en nuestro país, produjo una serie de transformaciones en la intervención que incluso hoy siguen condicionando el tratamiento penitenciario dirigido a la reinserción.

Nuestras prisiones han sido reconocidas históricamente por sus funciones de custodia de presos, pero la aprobación de la LOGP<sup>(1)</sup> en 1979 significó un cambio en la orientación de las penas privativas de libertad dirigido a la reinserción de la población reclusa. Desde entonces nos hallamos en busca de la implementación de esa intención legislativa, y en este desarrollo ha sido fundamental la evolución del concepto de desviación. En el caso de la población drogodependiente el paso del rol de delincuente peligroso al rol de enfermo ha traído cambios sustanciales en la forma de orientar el trabajo en el interior de las prisiones. Por este motivo deseamos responder a algunas preguntas que pretenden medir el alcance de los cambios. Por consiguiente, ¿hemos conseguido reorientar las penas privativas de libertad hacia la reinserción?, ¿en qué fase nos encontramos?, ¿a quienes han afectado estas actuaciones?, o también ¿qué clase de controles prevalecen actualmente? No cabe duda de que se han redefinido los controles utilizados, una vez comprobado el alto grado de reincidencia de la población delincuente con problemas de consumo de drogas, y la repercusión negativa que esta población tiene en la vida diaria de la prisión por su inadaptación. Las alternativas<sup>(2)</sup> establecidas para estos internos se encuentran actualmente en un límite no imaginado años atrás, considerando el

(1) Aunque la retención y custodia siguen siendo objetivos destacados, como indica el artículo 1 de la LOGP (Ley Orgánica General Penitenciaria), el art. 25.2 de nuestra Constitución establece que la finalidad de las penas privativas de libertad y medidas de seguridad estarán orientadas a la reinserción y reeducación social.

(2) La Reforma del artículo 87 del Código Penal (Ley 15/2003) permite suspender condenas con penas de hasta cinco años, incluidos robos con intimidación. Se trata de la última reforma con repercusión más favorable para internos con problemas de drogodependencia. Las disposiciones destacadas en esta materia están redactadas en los siguientes artículos: el art. 20 Código Penal 1995 (exención responsabilidad penal por abuso drogas), art. 95 CP (medidas de seguridad psiquiátricos, tratamientos ambulatorios, programas for-



contexto actual, impregnado de una cultura del control (Garland, 2005) en proceso de expansión.

En nuestras prisiones se han puesto de manifiesto las contradicciones sociales existentes acerca de los problemas generados por el consumo de drogas. Como consecuencia se han articulado soluciones diferentes, pero aquellas que han resultado más eficaces (programas de reducción de daños), se han visualizado desde algunas posiciones críticas como mecanismo de control. Por ello, lo que inicialmente fue considerado un éxito que posibilitó la intervención sanitaria en una población que presentaba graves carencias, especialmente relacionadas con enfermedades infecciosas, condiciones higiénicas deplorables, adulteración de sustancias, extensión del VIH (Virus Inmunodeficiencia Humana), comienza a ser definido como mecanismo de control, distinguido por la denominada contención farmacológica.

Además, el consumo de sustancias en el interior de las prisiones consiguió un efecto multiplicador que aumentó la marginalidad de los consumidores, considerados inadaptados desde el control formal (régimen disciplinario de la prisión), y sometidos al control informal de las redes que controlan el tráfico de sustancias. Desde este punto de vista estructural<sup>(3)</sup> podemos afirmar que el control social ejercido por estas dos estructuras tiene como función regular el equilibrio que reclama todo sistema (homeostasis). En este caso resulta fundamental para lograr la convivencia derivada de las tensiones que aquí se producen. El desarrollo del control social médico se ha integrado como uno de los actos regimentales que forman parte de la estructura formal de la prisión con mayor repercusión en la vida diaria de los internos. La consideración del sistema penitenciario como sistema cerrado (Luhmann Niklas, 1998) resulta imprescindible para entender los diversos aspectos del control social en nuestra sociedad tecnológica avanzada.

## 2 EL CONTROL SOCIAL MÉDICO

Una de las perspectivas teóricas acordes al momento actual es la que contempla la medicina como institución de control social<sup>(4)</sup>. Si consideramos los

mativos, centros de deshabituación y educación especial), art. 66 LOGP (establece el principio de Comunidad Terapéutica en prisión), art. 182 del Reglamento Penitenciario (internamiento en centros de deshabituación y centro educativo especial).

(3) NEUMAN, E., IRURZUN, V. (1968) *La sociedad carcelaria. Aspectos penológicos y sociológicos*, Buenos Aires: Eds. Depalma, 4ª ed. (Original 1968). En la 2ª edición (1984) aparecen los consumidores de drogas como fenómeno sociológico de las cárceles argentinas.

(4) CONRAD, P., SCHNEIDER, J. W. (1999): «Medicine as an Institution of Social Control: Consequences for society». Cap. VIII New directions in Deviance Theory, en Stuart en: TRAUB, S., LITTLE C. (1999): *Theories of deviance*, Illinois: Peacock Publishers, p. 558. Conrad y Schneider definen el control social médico como «algunas variantes de la intervención médica que buscan eliminar, modificar, aislar, o regular conductas socialmente definidas como desviadas, con significado médico y en nombre de la sociedad». La medicina ha reemplazado a la religión como institución más poderosa de control social, sobre todo en el campo de la psiquiatría.



avances científicos que se vislumbran para los próximos años cobra mayor fuerza este análisis. En el caso de la población drogodependiente existe una definición de la conducta desviada como un problema médico, que pasa a dirigir el control ayudado por el prestigio de la profesión. La etiología de un problema que deriva de raíces biológicas, psicológicas, y sociales, ha sido dominada hasta el momento por la actuación sanitaria, en menor medida por la atención psicológica, y en deuda con el aspecto social, en especial con los problemas de inserción en la sociedad que presentan estas personas.

La medicina como agente de control social en las denominadas instituciones totales (Goffman, 1961) otorga categorías de desviado, por ejemplo en la actualidad, drogodependiente, patología dual, enfermo crónico, son algunas de las nuevas etiquetas que propician a su vez una excusa médica para la desviación. El momento fundamental de la conversión de estos profesionales en agentes de control es cuando se prescribe medicación para esa conducta perturbada, pero también cuando ayuda al paciente o desviado a un «ajuste neurótico» a las condiciones de la institución de tutela<sup>(5)</sup>. Por ello deducimos que el control médico ha sido elegido como conocimiento técnico necesario para intervenir sobre un problema socio-sanitario que ha puesto en entredicho algunas contradicciones del sistema penitenciario, como la existencia de drogas en las prisiones, las condiciones higiénico-sanitarias, o la orientación reinsertadora del tratamiento penitenciario.

Las consecuencias positivas que aporta este nuevo control son las siguientes; en primer lugar, la palabra terapéutico encarna un significado positivo frente a la negatividad que implica el control penitenciario. En segundo lugar, extiende la ideología terapéutica, fomentando la administración de un tratamiento, que definido por la «profecía autocumplida» tendrá unos efectos en el paciente; en tercer lugar, atribuye etiquetas de modo más inocuo, por ejemplo ampliando el rol de enfermo mental a los desviados, tal como indica la actual tendencia que augura el fenómeno de psiquiatrización de las prisiones, y por último, este tipo de control social tiene un significado más flexible y eficiente como veremos posteriormente a través de la implantación de programas de reducción de daños como la metadona. Pero existen también algunas connotaciones negativas asociadas a este control que están relacionadas con un modelo social asentado actualmente en nuestra sociedad. Entre estos inconvenientes destacamos la prevalencia de las definiciones médicas frente a otro tipo de definiciones, imponiéndose a la hora de articular otras medidas, aunque sean de carácter complementario. Esto tiene consecuencias como la incapacitación en el terreno social (vida laboral, familiar, vecinal) de muchos internos considerados cróni-

(5) *Ibidem*, p. 568.



cos. La solución médica resulta necesaria, pero no resuelve el problema social contemporáneo de las adicciones. La disminución de la responsabilidad individual es otro fenómeno provocado por este modelo de control, generando a veces situaciones de riesgo para la sociedad o sirviendo a la subcultura delincuenciales como coartada. Desde nuestra posición entendemos que un problema de exclusión social de esta naturaleza tiene que considerar la estructura social existente, las circunstancias sociales y psicológicas, y las ideologías dominantes para ser tratado en su complejidad.

Aunque estudiamos este fenómeno como un control social actual y con perspectivas de ejercer una implantación más amplia durante los próximos años, encontramos ciertos paralelismos con las posiciones de partida del movimiento anti psiquiatría (Sasz, 1960; Laing, 1960; Cooper, 1961; Basaglia, 1968). Esta corriente ejerció una resistencia hacia las manifestaciones más difundidas del reformismo como el conductismo, y el uso farmacológico como métodos científicos innovadores. Las técnicas de modificación de conducta y el uso de psicofármacos en instituciones de tutela despertaron una fuerte oposición. En esta línea Goffman<sup>(6)</sup> se preocupó de las instituciones totales (prisiones, hospitales psiquiátricos, cuarteles), y también descifró el estigma de la enfermedad mental en todas sus facetas. Este movimiento contracultural reaccionó en cierta medida ante la llegada de la sociedad tecnocientífica que transformaba la sociedad y provocaba el individualismo. La rama de la psiquiatría social y comunitaria sigue influenciada por este movimiento, interesándose en el proceso psicoterapéutico, pero hasta el momento no ha irrumpido en nuestros centros penitenciarios, aunque se haya familiarizado en los últimos años con perfiles de internos que cumplen medidas alternativas a la prisión.

Los nuevos avances en farmacología, auspiciados por el éxito que ha obtenido el programa de metadona en las prisiones, la mejora de los psicofármacos como el caso de la administración de benzodiazepinas, o la próxima llegada de soluciones a la dependencia de cocaína y el tabaquismo en forma de vacuna, han renovado la solución sanitaria a problemas contemporáneos de dependencia de sustancias cada vez más variadas (derivados anfetamínicos) y consumos epidémicos como la cocaína. La intervención médica se ha consolidado desde la implantación de los programas de reducción de daños a principios de los años noventa. De esta manera se ha institucionalizado<sup>(7)</sup> un problema que en el momento presente no tiene una percepción social tan negativa como en los años ochenta.

(6) GOFFMAN, E. (1970): *Estigma, Identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu.

(7) Con este término queremos designar los medios económicos y humanos destinados a resolver un problema que generó una gran alarma social. Instituciones y organizaciones especializadas atienden a la población afectada rebajando la intensidad del problema y, en ocasiones, contribuyendo a cronificar la situación. Los recursos puestos a disposición generan una demanda, y la sensación de inseguridad se atenúa.



La sobreocupación de las prisiones en España ha sido otro de los factores que han demandando controles sanitarios para hacer gobernable la situación. La imposibilidad de dar respuesta a una serie de problemas económicos, morales y políticos que requieren políticas alternativas, de tipo comunitario, también ha contribuido a amplificar la respuesta médica, asentándose como solución permanente. Pero hemos de tener en cuenta que estas soluciones médicas a problemas sociales contemporáneos han cosechado un éxito notable en nuestra sociedad. Por tanto, hemos de concluir subrayando la creciente demanda social de psicofármacos para evitar sentimientos de frustración y sufrimiento, como pauta de comportamiento propio de nuestra sociedad. Dentro de las prisiones resulta aún mayor la demanda de medicamentos que ayuden a consumir el anhelo de huida de quién esta privado de libertad, alcanzando de esta manera la fuga con más éxito hoy día, la evasión mental.

### 3 AVANCES EN EL CONTROL DE LA DROGODEPENDENCIA EN LAS INSTITUCIONES TOTALES

En nuestras prisiones se pueden diferenciar varios períodos hasta que se produce una intervención específica sobre la población penitenciaria. Desde la inclusión en la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social de 1970 que establecía las denominadas «Casas de templanza» para el toxicómano peligroso socialmente<sup>(8)</sup> se ha producido un largo recorrido hasta la consideración del mismo como enfermo. La conflictividad permanente a principios de los ochenta fue seguida de unos índices de mortalidad elevados, que unido a la expansión del VIH propició los primeros programas. El comienzo de la institucionalización del problema comenzó con la creación del Plan Nacional Sobre Drogas en 1985, pero la intervención dentro de las prisiones no llegaría hasta principios de los años noventa. Los avances en esta materia, regulados mediante el Código Penal, y el Reglamento Penitenciario se han ido sucediendo a medida que se consolidaba la infraestructura de atención dentro de la red sanitaria. Históricamente podemos constatar cómo el primer dato de control realmente eficaz está en el uso de la metadona, con una bajada de la conflictividad apreciable. Este opiáceo sintético ha contrarrestado el efecto de la heroína, droga de evasión por antonomasia, canalizada mediante la estructura informal, con funciones disciplinarias derivadas de su alto coste, así como el sometimiento a redes de suministro. Las características del producto (menos

(8) USÓ ARNAL, J.C. (1994): *Génesis y desarrollo del problema de las drogas en España, 1850-1993*. Facultad CC.PP. y Sociología (UNED). Tesis doctoral. pág. 192. Esta Ley fue el primer paso en España del llamado terapéutismo, porque equiparaba a los toxicómanos con los enfermos mentales y proponía tratamiento e internamiento forzoso.



euforia, vida media más larga en el organismo, estabiliza al interno para poder intervenir psicosocialmente) han producido una cronificación entre los usuarios con más años de consumo, generando un estilo de vida unido al uso de esa sustancia. Una vez implantados estos programas, con éxito en la contención de esta población, se está reforzando hasta nuestros días el denominado control social médico, comenzando a imponerse como control social formal, y atajando los problemas derivados de una estructura informal que tiene entre sus marginalidades preferentes la introducción de estupefacientes al interior de los recintos.

En España desde finales de los años ochenta el sector sanitario comienza a ser un sector estratégico de la prisión. Hasta ese momento era un servicio sanitario que atendía las patologías más graves, pero la situación de alarma hizo que se constituyeran los primeros equipos médicos ante la necesidad de asistencia médica generalizada entre la población reclusa. Los primeros programas de deshabitación, el programa de naltrexona, y el posterior de metadona, fueron un éxito que se había constatado con estos internos en los servicios sanitarios exteriores. En la actualidad existe un sector crítico con estos programas en cuanto se constata que sirven para cronificar una población castigada por el consumo y se usan únicamente como sustitución farmacológica (Cabrera, y Ríos, 1998).

Junto a estos cambios se ha evolucionado también hacia un nuevo concepto de seguridad. En las primeras fases agudas o críticas, el sistema penitenciario fue el control utilizado para los delincuentes toxicómanos, ubicando a estas personas como un problema de orden social e inseguridad ciudadana. Este fenómeno social emergió especialmente en países desarrollados, en proceso de cambio y alteración de la estructura social, donde los delitos cometidos por personas con adicción a sustancias muestran un alza espectacular.

Esta denominada seguridad estática o contención pasiva fue el mecanismo utilizado para controlar a los más conflictivos e inadaptados, coincidentes en gran parte con usuarios de estupefacientes. A la vista de los índices de fracaso y reincidencia se comienza a hablar en términos de seguridad activa o dinámica (Redondo Illescas, 1991), consistente en desactivar las razones del delito, con mayores beneficios para la sociedad, e implicación personal del individuo. Como resultado tenemos actualmente la aparición de espacios alternativos dentro de las prisiones como las unidades libres de drogas y los módulos de respeto<sup>(9)</sup>,

(9) El número de módulos de respeto es de 135 y participan 12.614 reclusos. Los módulos terapéuticos son 64, con 5.705 internos repartidos en 28 centros penitenciarios. Fuentes: *Memoria sobre Programas de Intervención con drogodependientes en Centros penitenciarios* 2009, Ministerio del Interior, SGIP, Madrid. Datos Unidad Apoyo SGIP, Febrero 2011.



que intentan cambiar la dinámica relacional hacia el comportamiento prosocial. Para ello se ponen en marcha los recursos sociales, se interviene sobre las situaciones o estados de recaída considerados normales en todo proceso de inserción, o se intenta establecer una conexión con los mediadores sociales que proporcionen una perspectiva realista de la situación de exclusión social. La seguridad estática ha mostrado hasta ahora una prolongación del conflicto en las prisiones, de manera que se devolvía a la sociedad un problema agravado.

La prisión ha evolucionado hacia un espacio de contención de internos con situación de cronicidad respecto a su dependencia, con un estado de salud precario. También como lugar especializado en tratamiento de infecciosos, psiquiátricos, enfermos mentales, y situaciones de pobreza extrema de la exclusión social. Una cierta subcultura comunitaria se ha implantado en aquellos que han pasado por el sistema penitenciario en los últimos años y siguen vinculados a centros de día y unidades extrapenitenciarias. En este largo proceso de exclusión, han alternado la utilización de los recursos comunitarios junto a los mecanismos tradicionales de relación a través de subculturas delictivas. En las sentencias judiciales referentes a este tipo de internos se establece el ingreso en prisión como lugar especializado de tratamiento y rehabilitación. En muchos casos se intenta evitar fallecimientos asociados a condiciones de vida límite, personas «sin hogar», con antecedentes delictivos, y situaciones sociales de penuria extrema. Pero también existe un amplio grupo que sin llegar a estos extremos bordea los límites del riesgo que implica ese modo de vida. Desde el punto de vista sociológico se considera la situación de riesgo (Beck, 2002) que el individuo padece en nuestra sociedad, pasando a ser este sector de la población presa una población con riesgos específicos que acentúan sus posiciones de exclusión<sup>(10)</sup>. Por tanto la prisión actual es un lugar no sólo de retención y custodia, sino que acoge perfiles propios de la prisión, y ya existe una demanda de especialistas en psiquiatría para atender patologías en aumento constante dentro del contexto carcelario como la patología dual<sup>(11)</sup>, la enfermedad mental severa, los menores con cuadros psiquiátricos, o las patologías emergentes de la población inmigrante, abordadas desde el marco interpretativo de la psiquiatría cultural.

Los términos utilizados están cambiando, influenciados por este auge farmacológico, así hoy hemos pasado de considerar la contención espacial, o la sujeción mecánica a la denominada contención farmacológica<sup>(12)</sup>. Pero conviene

(10) HEATHER, N., WODAK, A., NADELMANN, E., O'HARE, P. (2004): *La cultura de las drogas en la sociedad del riesgo*, Barcelona: Public, Grup Igia. En este trabajo se adapta el concepto riesgo al fenómeno del consumo de drogas.

(11) Combinación entre adicción y enfermedad mental, sin determinar cuál de las dos cursa primero.

(12) *Centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social* (2009). DEFENSOR DEL PUEBLO. Consultado en < [http://www.defensordelpueblo.es/ es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/centros\\_menores\\_problemas\\_conducta.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/ es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/centros_menores_problemas_conducta.pdf)



separar los problemas de disciplina de los problemas médicos, para no integrar los primeros dentro de los segundos. El lenguaje del castigo se ha sanitizado (Pratt, 2005), utilizando el concepto de instituciones terapéuticas más que el de prisiones. Por ello entendemos este cambio como una ampliación de la estrategia penal aplicada a nuestros problemas sociales, con métodos que tienen éxito social como los tratamientos médico-farmacológicos.

No es por tanto una rebaja del encarcelamiento, como sucedió con la expansión terapéutica en el contexto de desarrollo de Estado del Bienestar, sino fruto de los avances científicos actuales que permiten controles más eficaces. Como conclusión debemos tener en cuenta que estas políticas penales estarán condicionadas por el futuro desarrollo del Estado del Bienestar. Las soluciones menos costosas en términos económicos favorecen este escenario de control médico-farmacológico. En cambio las soluciones de carácter integral, que apuestan por intervenir en las causas complejas de la exclusión social, no tienen cabida en un Estado del Bienestar disminuido.

## 4 INDICADORES ACTUALES DEL CONTROL SOCIAL MÉDICO EN LAS PRISIONES

El modelo sanitario ha adquirido prestigio ante el desarrollo de nuevos fármacos que han sido utilizados con un éxito notable en nuestros centros penitenciarios. Los datos que aparecen seguidamente intentan establecer una relación entre este fenómeno de control social y la extensión del consumo de metadona y psicofármacos. A través de estos consumos podemos medir el impacto de las adicciones en la población penitenciaria, pero también es un indicador indirecto del consumo de drogas ilegales, porque proporciona información fundamental sobre las pautas de consumo asentadas en prisión (combinación de sustancias, mercadeo de productos, tráfico, etc.).

Los datos que mostramos corresponden al consumo de metadona y psicofármacos en las prisiones de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las unidades Terapéutico Educativas de Villabona (Asturias) entre los años 2005 y 2008<sup>(13)</sup>. Este instrumento resulta novedoso debido a la complejidad de abordar metodológicamente el consumo de drogas ilegales.

En este informe monográfico se exponen algunos datos sobre la utilización de psicofármacos en estos centros.

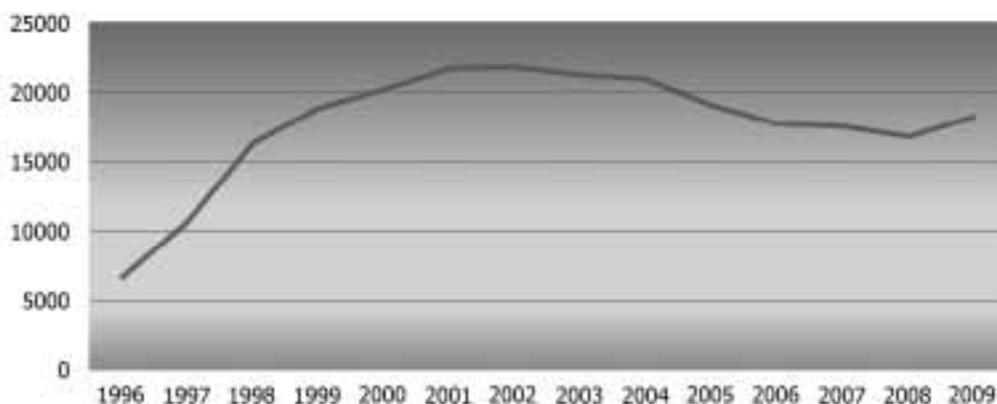
La definición del concepto «contención farmacológica» es la siguiente: procedimiento de tipo invasivo que contempla administrar una sustancia en el cuerpo de la persona agitada o alterada por crisis emocional, con el objetivo de aliviar la sintomatología, para continuar con el tratamiento del cuadro de base. La demanda del paciente puede en estos casos determinar esta contención.

(13) GALLEGO PÉREZ, J. M<sup>o</sup>. (2010). *Origen, evolución y tendencias de futuro de la población toxicómana en prisión*. Facultad CC.PP. y Sociología, Dpto. Sociología III, Tendencias Sociales (UNED). Tesis doctoral. pp. 237-258.



El consumo de **metadona** en las prisiones españolas alcanzó su máxima cota en el año 2001 con un 21,4% de usuarios en estos programas. Los datos de nuestro estudio apuntan a los consumos más destacados a lo largo de los años 2006 y 2007, en la prisión de Nanclares, centro de cumplimiento de penados del País Vasco, con un 22% y 19% respectivamente (Tabla 1). En este centro están los internos con mayores condenas, y gran parte de los consumidores de opiáceos de larga duración. Las prisiones restantes tienen índices más bajos, entre el 8 y el 11%, perteneciente a internos de otras épocas históricas, supervivientes de la generación de la heroína. La incorporación de casos nuevos no presenta una incidencia destacable.

**Gráfico 1. Evolución de usuarios de metadona en prisión**



*Fuente:* Memoria sobre Programas de Intervención con drogodependientes en Centros penitenciarios 2008, Ministerio del Interior, SGIP, Madrid.

El análisis por módulos señala que el 46% de los internos del módulo de aislamiento destinado a los internos más conflictivos, con restricciones reglamentales, tiene prescrita metadona; en la enfermería el 34% de los internos, con enfermedades asociadas al consumo y una situación sanitaria más precaria se encuentra en este programa.

Esta situación no se genera exclusivamente en la prisión sino que el 60% de internos tenían prescrita la metadona en la calle, bien sea en asistencia ambulatoria, centros de día, centros de salud mental, o programas como Proyecto Hombre. En torno al 40% comienzan estos programas en prisión. Por tanto podemos confirmar la existencia de unos hábitos sanitarios previos que conforman ese fenómeno que antes mencionábamos de subcultura comunitaria. Establecer una relación directa de este programa como mecanismo de control en prisión no sería acertado, puesto que la mayoría participan en estos programas en la calle.

**Tabla 1. Evolución de los tratamientos con metadona en las prisiones CAPV y UTE Villabona**

	Mayo 2006		Mayo 2007		Mayo 2008	
	N	(%)	N	(%)	N	%
Martutene	28	9	27	8	25	7
Basauri	28	10	29	11	36	10
Nanclares	153	22	126	19	109	18
Villabona UTE 1	—	—	23	10	19	10
UTE 2	—	—	6	6	23	12

Fuente: elaboración propia a partir de datos de los equipos médicos prisiones analizadas.

La tabla que vemos a continuación indica un análisis por dosis (Tabla 2). La dosis eficaz desde el punto de vista terapéutico es de 70-80 mgrs. de modo que este programa no se utiliza en toda su extensión como se comprueba al observar que el 50% de internos tiene dosis bajas, inferiores a 40 mgrs. Estos datos tienen una lectura propia de la prisión, puesto que la situación sanitaria de estos usuarios está deteriorada, los casos de exclusión extrema utilizan también otras sustancias, y existe dependencia psicológica en algunos internos sobre los que se utilizan dosis bajas a modo de placebo. Las dosis bajas, no obstante, pueden afectar a quienes estén en peor situación sanitaria. La particularidad de este análisis es que mediante el estudio de las dosis prescritas podemos realizar estimaciones del tráfico de drogas ilegales. Si tenemos en cuenta las dosis utilizadas en cada módulo, en la prisión de Nanclares observamos cómo en el módulo I el 72% de internos presenta dosis inferiores a 40 mgrs. Aquí están los internos con largas condenas y perfiles reincidentes; posteriormente los módulos II y III también tienen un 54% y un 58% con dosis inferiores a lo aconsejable desde el punto de vista terapéutico. Las dosis eficaces terapéuticamente hablando se utilizan en los departamentos de Mujeres, Enfermería, Aislamiento, y Sección Abierta, afectando al 50% de quienes ocupan estos módulos.

**Tabla 2. Consumo de metadona en prisiones CAV 2007-2008. Dosis prescritas (%)**

Dosis	Marutene		Basauri		Nanclares	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
< 40 mg.	59	56	45	53	55	53
40-80 mg.	22	36	45	39	33	31
> 80 mg.	14	8	10	8	8	10
Total	8	7	11	10	19	18

Fuente: elaboración propia a partir de datos recopilados por los equipos médicos de las prisiones de Martutene, Basauri y Nanclares.



El estudio del consumo de **psicofármacos** en prisión establece algunas similitudes con las tendencias esperadas para los próximos años sobre el control social médico-sanitario en su vertiente farmacológica. Si partimos de los datos extraídos sobre la salud mental en prisión actualmente un 30,6% de internos consume psicofármacos con prescripción médica<sup>(14)</sup>. Esta cifra supone el doble que entre la población general. Entre los años 2005 y 2008 hemos seguido la evolución de este consumo, hallando cifras por encima de la media nacional en las Unidades terapéuticas de Villabona, y después en la prisión de Nanclares.

El 45% de la población reclusa en Nanclares consumía psicótopos con prescripción médica durante el año 2008, superando en 9 puntos al año anterior. En el departamento de enfermería un 71% de internos están bajo supervisión farmacológica, el 62% en aislamiento y régimen cerrado, y un 57% de las mujeres. Estos datos presentan la realidad de la prisión como lugar de internamiento de enfermedades mentales y adicciones de larga duración, una manera de adaptación a la prisión, consolidando la evasión mental y la evitación del sufrimiento que puede ser interpretado como mecanismo de control. La incidencia entre las mujeres destaca por ser un patrón de consumo que se repite en prisión. Las situaciones de ansiedad y conflictos se agravan, conduciendo a una demanda de psicofármacos. En definitiva, estos patrones de uso asentados en nuestra sociedad son trasladados a las prisiones, por tanto, como mecanismo de control no sólo están implantados, sino que cubren una demanda elevada. En las prisiones de Martutene y Basauri, centros de preventivos, el consumo es similar a la media española con el 33% y el 30% respectivamente. Entre la población inmigrante el consumo de psicofármacos es más próximo al producido en el resto de la sociedad (Tabla 3). Únicamente en la prisión de Martutene hemos detectado un 26% de internos extranjeros que tiene prescritos psicofármacos. En consecuencia, se aprecia un patrón cultural de uso en el que de momento no se detecta a la población inmigrante.

**Tabla 3. Evolución del consumo de psicótopos entre autóctonos e inmigrantes en prisiones de la CAV (%)**

	Mayo 2006		Mayo 2007		Mayo 2008	
	N	(%)	N	(%)	N	%
MARTUTENE	112	37	104	32	123	33
Extranjeros	25	22	15	14	32	26
BASAURI	76	27	73	28	113	30
Extranjeros	9	12	10	14	18	16
NANCLARES	273	38	240	36	269	45
Extranjeros	40	15	42	18	46	17

Fuente: elaboración propia a partir de datos equipos médicos de las prisiones analizadas.

(14) *Estudio sobre Salud Mental*. Subdirección General de Sanidad Penitenciaria. DGIP. Junio 2007.



Como excepción cabe destacar las Unidades terapéutico-educativas de Vilabona que arrojan los siguientes resultados; el 77% de internos de la UTE I toma algún psicofármaco, y el 53% en la UTE II. Estas cifras, especialmente elevadas, nos muestran el alcance de la toxicodependencia en prisión como problema de exclusión social. Estas unidades son impermeables a la entrada de drogas ilegales; los propios internos se encargan de eliminar los comportamientos de la subcultura carcelaria en el suministro de sustancias. La eficacia farmacológica es mayor que en el resto de módulos, y el seguimiento del interno genera un mejor ajuste de la medicación. En esta situación se producen brotes psiquiátricos con mayor frecuencia, resultando una ayuda imprescindible el apoyo farmacológico para iniciar procesos terapéuticos y ser derivados a programas exteriores. También se genera un ambiente de calma en la convivencia, frente a la tensión de otros módulos, contribuyendo a reelaborar individual y colectivamente, con la ayuda del grupo, un proceso de reinserción social.

En este auge farmacológico intervienen cuatro grupos de internos. En primer lugar, los toxicómanos crónicos, usuarios de opiáceos; después aparece un grupo de internos en incremento próximos a la patología dual; en tercer lugar aumentan los trastornos psicóticos, y los problemas afectivos o de personalidad, y por último los jóvenes consumidores de pastillas.

Los productos administrados en el período que comprende el estudio han doblado el número de representaciones comerciales, a excepción de los hipnóticos. Por tanto, ansiolíticos, antidepresivos, antiepilépticos, y antipsicóticos se han prescrito en mayor cantidad, incrementándose durante estos cuatro años.

**Tabla 4. Evolución del gasto farmacéutico en los años 2005-2008**

Gasto farmacéutico	2006	2007	2008	2009
GADCP <sup>(15)</sup>	15.307.876,13 €	—	14.440.794,53 €	16.704.523,61 €
CAC	30.604.361,95 €	34.145.463,46 €	37.814.844,21 €	39.594.934,20 €
GFT	45.912.238,08 €	—	52.255.638,74 €	56.299.457,81 €
Internos	54.220	56.522	60.674	64.824
GACP	23,53 €	—	19,83 €	21,47 €
GAC	46,85 €	50,34 €	52,15 €	51,72 €
GT	70,38 €	—	71,98 €	72,59 €

Fuente: Unidad Apoyo. Memorias 2006-2009 SGIP (2010).

(15) **GADCP** (Gasto adquisición directa centros penitenciarios administración estatal. No incluye Cataluña), **CAC** (Consumo adquisición centralizada), **GFT** (Gasto farmacéutico total), **GACP** (Gasto Adquisición Centro Penitenciario/Interno y mes), **GAC** (Gasto adquisición centralizada/Interno y mes), **GT** (Gasto Total/Interno y mes).



Por último, los datos sobre el **gasto farmacéutico** (Tabla 4) también ayudan a comprender la derivación asistencial que se está produciendo en nuestras prisiones entre un colectivo mermado física y psicológicamente. El gasto por interno y mes es de 72,59 €, y el gasto farmacéutico total se incrementa un 7,7% anual desde hace cuatro años. Los gastos ocasionados por antirretrovirales suponen un 70,3% del presupuesto. Los internos con estos tratamientos son en la actualidad un 4,4%, con una bajada significativa ya que en el año 2000 alcanzaban al 8,4% de la población reclusa. Por tanto, el coste antirretroviral de un paciente por año es de 9.671 €. En segundo lugar aparecen los neurolépticos atípicos, que ocasionan el 19,2% del gasto, la hepatitis crónica el 9,4%, y las vacunas el 0,9%. En conclusión, tenemos una partida nada desestimable destinada a psicofármacos, sobre todo si consideramos que estos medicamentos se han abaratado en los últimos años. Pero queda constancia que las enfermedades asociadas al uso de drogas constituyen el grueso del gasto farmacéutico.

Los centros con mayor gasto farmacéutico son los psiquiátricos penitenciarios y los penales de cumplimiento. Entre las prisiones que hemos estudiado, tan solo la prisión de Nanclares ocupa posiciones altas de gasto, aun así por detrás de unas diez prisiones caracterizadas por perfiles más conflictivos.

## 5 CONSIDERACIONES FINALES

La intervención sobre la salud ha sido especialmente relevante en prisión. La precariedad inicial ha dado paso a la consideración de lugar especializado en atención y tratamiento de patologías propias del abuso de drogas y de enfermedades mentales. El estudio de estos casos extremos de exclusión nos hace replantear si estas medidas sanitarias son un medio, o bien se han afianzado en el momento presente como un fin en sí mismo. De ahí que consideremos positiva la utilidad de estos programas mientras no se establezcan como mecanismo de control. Aun visualizando el problema como un tipo de control al servicio de la prisión, también subrayamos la aceptación social del consumo, manifestada en el incremento en la utilización de medicamentos. Este fenómeno sociológico conocido como *iatrogénesis social* se asienta en una sociedad donde «la medicina genera una sociedad mórbida que anima a la gente a consumir medicamentos»<sup>(16)</sup>. En la sociedad española entre un 12-16% de la población consume psicofármacos con receta médica, a los que habría que sumar una parte considerable de los que se automedican. El amplio margen terapéutico y los avances en el desarrollo de esta industria explican la

(16) GINER, S., LAMO ESPINOSA, E. (1998): *Diccionario de Sociología*, Madrid: Alianza. p. 365.



banalización de este consumo. Este mecanismo de control cumple una función fundamental en prisión, la evitación del dolor, ansiedad, frustración, estrés, desgaste psíquico, o la presión ambiental. Pero también denota un abuso como recurso de contención, por ejemplo la cifra de usuarios de metadona en prisiones que ronda los 20.000 internos. Por consiguiente, su traslado a instituciones totales como las prisiones, psiquiátricos, centros de internamiento de menores, se configura en la actualidad como el control social más eficaz, extensivo, y con una demanda creciente por parte de los internados. Estas pautas de comportamiento social señalan el paso del consumo como indicador de riesgo al consumo como estilo de vida. Las conductas abusivas de drogas afectan a sectores sociales diversificados, y se extienden al igual que la sociedad consumista (Reith, 2004).

Durante los próximos años seguirá desarrollándose este control médico de las drogodependencias en prisión. Los sustitutivos farmacológicos controlados médicamente se irán afianzando como la forma más utilizada de mantenimiento de la adicción dentro de las prisiones. La manera en que se aproveche este impulso terapéutico, en aquellos casos en los que vaya acompañada de programas complementarios de tipo socio-educativo, incentivará la transformación de la subcultura carcelaria, cuya funcionalidad sigue vigente en las prisiones, en una nueva subcultura comunitaria, de carácter pro-social, con beneficios inmediatos para la sociedad. A su vez esto implica una nueva orientación en el concepto de seguridad, involucrando al interno para desactivar los mecanismos sociales de la reincidencia y la exclusión social.

La política carcelaria de este escenario tecno-científico asume el menor coste, mayor eficacia, y la disminución de recursos humanos en las prisiones tecnológicas actuales. El gasto sanitario es elevado a la vista de la salud precaria de estos internos, pero los nuevos fármacos asociados al control de conductas desviadas constituyen a largo plazo la alternativa más barata, rebajando los costes que suponen programas de reinserción social de larga duración que actúan sobre las causas de la exclusión social. Los programas de carácter integral precisan más tiempo de intervención, y requieren una implicación de la red social social para tener éxito, cuestión compleja en una sociedad tecnológica individualizada como la nuestra. Por eso las estrategias de control químico, el control telemático (sistemas de localización mediante pulseras, telefonía) se perfilan como alternativas de futuro.

Por último, cabe mencionar el problema de la cronificación de los sectores más castigados por el consumo, con las consecuencias que esto tiene para la sociedad. Esta asignación de roles que excluyen de la ciudadanía plena, especialmente en el ámbito laboral, nos proporciona una idea de la función de control con poblaciones de toxicómanos y pequeños delincuentes (Wacquant,



2000). Pero la inquietud en este momento es la generalización de estos mecanismos de cronificación entre jóvenes con historiales delictivos y de consumo abusivo. El éxito de estos procesos de etiquetaje puede provocar un auge del sistema penitenciario, a costa de estos jóvenes que acusan un rápido deterioro socio-sanitario, y están convirtiendo la patología dual en el nuevo desafío de las instituciones de control.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

- CABRERA, P., RÍOS, J. (1998): *Mil voces presas*. Madrid, Universidad Pontificia de Comillas.
- COMAS, D. (1999): «Adicción a sustancias psicoactivas y exclusión social». En: TEZANOS, J.F. (ed.). (1999): *Tendencias en desigualdad y Exclusión Social, Tercer Foro Tendencias Sociales*. Madrid: Sistema.
- CONRAD, P. y SCHNEIDER, J. (1992): *Deviance and Medicalization: From badness to sickness*. 2ª ed. Philadelphia: Temple University Press.
- CENTROS DE PROTECCIÓN DE MENORES CON TRASTORNOS DE CONDUCTA Y EN SITUACIÓN DE DIFICULTAD SOCIAL (2009). *Defensor del Pueblo*. Disponible en < [http://www.defensordelpueblo.es /es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/centros\\_menores\\_problemas\\_conducta.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/centros_menores_problemas_conducta.pdf)
- GALLEGO DÍAZ, M., CABRERA CABRERA, P., RÍOS MARTÍN, J.C., SEGOVIA BERNABÉ, J.L. (2010): *Andar 1 kilometro en línea recta. La cárcel del siglo XXI que vive el preso*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.
- GALLEGO PÉREZ, J. Mª. (2010): *Origen, evolución y tendencias de futuro de la población toxicómana en prisión*. Facultad CC.PP. y Sociología, Sociología III. Dpto. Tendencias Sociales (UNED), Tesis doctoral.
- GARLAN, D. (2005): *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- GARRIDO GENOVÉS, V. (1998): *Educación social para delincuentes*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- GINER SANJULIAN, S., LAMO ESPINOSA, E. y TORRES CRISTÓBAL (1998): *Diccionario de Sociología*, Madrid: Alianza.
- GOFFMAN, E. (1994): *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires: Amorrortu.
- (1974) *Estigma. La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu.
- HEATHER, N., WODAK, A., NADELMANN, E., O'HARE, P. (2004): *La cultura de las drogas en la sociedad del riesgo*. Barcelona: Public, Grup Igia.



- LUHMANN, N. (1998): *Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general*. Barcelona: Anthropolos.
- MINISTERIO DEL INTERIOR (2009): *Memorias sobre Programas de Intervención con drogodependientes en centros penitenciarios 2005-2009*. SGIP, Madrid.
- NEUMAN, E., IRURZUN, V. (1994): *La sociedad carcelaria. Aspectos penológicos y sociológicos*, 4ª ed. Buenos Aires, Depalma.
- PRATT, J. (2005): *Punishment & Civilization*. London: Sage publications.
- REDONDO ILLESCAS, S. (1992): *La intervención educativa en el medio penitenciario*. Madrid: Diagrama.
- REITH, G. (2004): Consumption and its descontents: addiction, identity and the problems of freedom, *The British Journal of Sociology*. Vol. 55, Number 2, London: Bridget Hutter.
- TRAUB, S., y LITTLE, C (1999): *Theories of deviance*. Illinois: Peacock Publishers.
- USÓ ARNAL, J. C. (1994): *Génesis y desarrollo del problema de las drogas en España, 1850-1993*. Facultad CC.PP. y Sociología (UNED), Tesis doctoral.
- WACQUANT, L. (2000): *Las cárceles de la miseria*. Madrid: Alianza.

# Enfermedad mental y delito. Una perspectiva europea

**Mariano Hernández Monsalve**

*Psiquiatra. Jefe de los servicios de salud mental del distrito de Tetuán. Madrid  
hergoico@gmail.com*

Fecha de recepción: 16/05/2011

Fecha de aceptación: 20/05/2011

## Sumario

1. Introducción.
2. Controversias más significativas.
3. Los itinerarios de los pacientes mentales que van a la cárcel.
4. La respuesta de las instituciones europeas.
5. Bibliografía.

## RESUMEN

*Sabemos la estrecha relación existente entre la enfermedad mental y el riesgo de exclusión social. Estar afectado por enfermedad mental supone alta vulnerabilidad psicosocial, una de cuyas consecuencias pueden ser conductas transgresoras delictivas, con el consiguiente aumento de probabilidad de entrar en los circuitos judicial-penal-penitenciarios.*

*En toda Europa estamos asistiendo al aumento de morbilidad psiquiátrica en las cárceles que, de este modo, se están convirtiendo en muchos casos en verdaderas instituciones de reclusión psiquiátrica. Simultáneamente, las instituciones europeas proclaman, en las leyes y en los proyectos sociales y sanitarios, la relevancia de los programas y servicios de salud mental comunitaria.*

*Si la calidad democrática se mide por la solvencia de la atención que se presta a los más vulnerables, en Europa estamos obligados a profundizar en el estudio de esta cuestión y a generar respuestas consistentes. En este capítulo presentamos algunos aspectos nucleares que permitan entender mejor este acuciante problema.*

### **Palabras clave:**

*Enfermedad mental, delito, conducta, salud, derecho, intervención.*



## **ABSTRACT**

*We know the close relationship between mental illness and the risk of social exclusion. Be affected by mental illness is high psychosocial vulnerability, one of whose consequences can be criminal offending behaviors, thus increasing the probability of entering the circuit court-penal-correctional.*

*Across Europe we are witnessing the rise of psychiatric morbidity in prisons, thus, are becoming true in many cases in psychiatric confinement institutions. Simultaneously, the European institutions proclaim, laws and social and health projects, the relevance of programs and community mental health services.*

*If the quality of democracy is measured by the solvency of the attention given to the most vulnerable in Europe are bound to deepen the study of this issue and to generate consistent answers. In this chapter we present some core aspects to better understand this pressing problem.*

### **Key words:**

*Mental illness, crime, conduct, health, law, intervention.*



# 1 INTRODUCCIÓN

Tanto la enfermedad mental como la conducta delictiva son dos eventualidades que se presentan con frecuencia relativamente alta en algún momento de la vida de muchas personas<sup>(1)</sup>. Existe una amplia gama de conductas delictivas, y una gran diversidad también de enfermedades mentales, por lo que en ningún caso podremos esperar una relación simple entre ambos fenómenos.

Enfermedad mental y delito son fenómenos de distinta naturaleza, pero hay ciertos aspectos de la realidad que los vincula: hay enfermos que cometen delitos, y delincuentes que presentan problemas de salud mental<sup>(2)</sup>. Esta circunstancia plantea importantes dilemas y controversias que atañen a aspectos teórico-conceptuales (ej. la responsabilidad jurídica del enfermo mental ante el delito), y a aspectos prácticos (ej. la respuesta institucional al enfermo que comete el delito, o al recluso con enfermedad mental: pena vs tratamiento); controversias y dilemas de las que nos ocuparemos, al menos someramente en este capítulo.

El delito es una transgresión de la ley, de la norma socialmente establecida. La respuesta institucional al delito se rige por los principios y la ética de la Justicia: persecución del delito y castigo del delincuente. La pena pretende la retribución del daño, y contribuir a la seguridad; y a su vez, pretende también efectos disuasorios y la rehabilitación del delincuente (art 25. de la Constitución Española).

La enfermedad mental presupone una eventualidad con la que el sujeto se encuentra, que acontece al margen de su voluntad, que proporciona sufrimiento y cierto grado de merma en la capacidad del sujeto para gestionar de forma adecuada su propia vida, que en los casos más graves puede producir una seria reducción o pérdida de la capacidad para decidir y obrar libremente. Ante la enfermedad mental la sociedad dispone los recursos de las instituciones sanitarias y sociosanitarias, hoy en el contexto de la salud mental comunitaria.

(1) Los datos disponibles indican un incremento de la frecuencia de delitos en la población general a lo largo de los últimos cincuenta años, llegándose a multiplicar por ocho la tasa de delitos detectados. Datos del «Home Office» británico indican que una tercera parte de hombres y un 8% de mujeres nacidos en 1953 han sido sancionados por delitos a la edad de 40 años, aunque una quinta parte de los hombres (7% de la población masculina) se considera responsable de más del 60% de los delitos (Home Office, 1996).

(2) Ambos fenómenos son frecuentes en la población general. No es rara por tanto que con alguna frecuencia se presenten en una misma persona simultánea o sucesivamente; especialmente en los grupos de mayor riesgo (y ambos fenómenos comparten la mayoría de los factores de riesgo, como veremos).



Una de las cuestiones más inquietantes es la contribución de la enfermedad mental a la producción de delitos. Es un tema controvertido, abierto a debate, sobre el que se suele discutir más desde los prejuicios que desde el conocimiento de la realidad. Tradicionalmente las posiciones extremas han estado encuadradas entre quienes ven en todo delito<sup>(3)</sup> indicios de enfermedad mental —posición que ha conducido a la «psiquiatrización» de conductas disruptivas, antisociales, consideradas de entrada «casos psiquiátricos»— y entre quienes tienden a judicializar y penalizar las conductas sintomáticas de los pacientes —«criminalización» de pacientes mentales—.

En el cruce entre delito y enfermedad mental surgen aspectos de gran interés, como son las cuestiones preventivas y asistenciales, y que nos formulamos como interrogantes: ¿se podrían evitar la mayor parte de los delitos que cometen los enfermos mentales si éstos recibieran una correcta atención psiquiátrica y psicosocial?, ¿se podría evitar tanto sufrimiento psíquico y tanto daño a la salud mental de los presos si se atendiera a su derecho, como ciudadanos, a la protección de su salud mental?, o ¿es acaso la cárcel un lugar inevitablemente productor de daño psíquico?; ¿Podemos los profesionales de salud mental prestar algún servicio al proyecto supuestamente rehabilitador que muchas constituciones (entre otras la española) adscriben a la institución penitenciaria; o debemos aceptarlas como declaraciones meramente formales, retóricas?, ¿puede recuperar un paciente psiquiátrico su salud mental en el medio carcelario?

### **1.1. Evolución de la implicación de la psiquiatría en el ámbito penal: de la responsabilidad a la peligrosidad, y al derecho a la salud**

La enfermedad mental interesa al Derecho Penal porque un reducido número de delincuentes son enfermos mentales, y la enfermedad ha podido afectar a la comisión del delito. La consideración de la influencia de la enfermedad mental atañe a la imputabilidad, el reconocimiento de eximentes, y a la eventual adopción en la sentencia de medidas de seguridad alternativas o complementarias a la pena.

La delincuencia interesa a la Psiquiatría porque algunos pacientes cometen delitos, y por la hipótesis del desequilibrio mental de los delincuentes (hipótesis clínica de la causa de los delitos), además de contribuir, junto a otras disciplinas, a estudiar los factores predisponentes a las conductas delictivas y

(3) Considerando la diferencia entre delitos instrumentales y expresivos, son los expresivos los que tienden a atribuirse con mayor frecuencia a los enfermos mentales (delitos instrumentales son los que se cometen persiguiendo un objetivo distinto al propio hecho delictivo; ej. delitos financieros; los delitos expresivos son resultado de una reacción violenta que sobrepasa la capacidad de control de la persona).



a conocer la propia fenomenología y los procesos psicodinámicos subyacentes en estas conductas.

Son éstas cuestiones que preceden al nacimiento de la psiquiatría como especialidad médica. La enfermedad mental ha sido antes una categoría jurídica (que estableció su propia nomenclatura: «enajenados, dementes») que médica. La respuesta ante la enfermedad mental siempre ha estado sometida a una regulación jurídica específica más o menos peculiar<sup>(4)</sup>. Los primeros andamiajes de la psiquiatría fueron precisamente en este ámbito, como disciplina auxiliar de la justicia, tanto en la dimensión de expertos en la peritación de los delinquentes, como en su función complementaria a la de las instituciones penitenciarias, contribuyendo al control social de una heterogénea población de enfermos, marginados e inadaptados sociales.

En una apretada síntesis histórica, podríamos reconocer una trayectoria en la relación, en la que el núcleo central se desplazó en un primer momento desde la cuestión de la responsabilidad (y por ende, con efectos sobre la culpabilidad-imputabilidad, y sus consiguientes repercusiones en las sentencias) hacia la peligrosidad (hoy reformulada como «gestión de los riesgos»). Uno de los efectos de estas controversias fue la instauración de las medidas de seguridad como alternativas a la pena; introducidas a finales del siglo XIX en los códigos penales de Suiza, Prusia, Italia, muy pronto fueron adoptadas por otros países europeos, incluida España.

Lo que me interesa ahora señalar es que en el momento actual se añade una nueva dimensión que no sustituye a las anteriores, sino que se añade a ellas: es la cuestión del **derecho a la salud, y a la salud mental de los reclusos**<sup>(5)</sup>, con importantes repercusiones en aspectos teóricos y prácticos.

## 1.2. La dimensión europea

La Europa actual, que suponemos heredera de la tradición humanista e ilustrada, está sometida a una crisis de valores y de identidad, debatiéndose entre aquellos valores propios de una ética democrática de solidaridad, justicia, igualdad, y los nuevos valores de la retórica neoliberal (especulación financiera, consumismo, individualismo por defecto) contrapuestos a aquellos.

(4) Las leyes relativas a la salud mental son uno de los mecanismos por los cuales los gobiernos tratan de controlar a determinados ciudadanos antisociales. Los problemas surgen a la hora de intentar compatibilizar una definición jurídica con un diagnóstico clínico. Así por ejemplo, el gobierno de RU introdujo leyes que permiten «la detención indeterminada, pero sujeta a revisión, de sujetos con trastorno de la personalidad, peligrosos con o sin pruebas de haber cometido delitos...»; el anuncio de esta medida, dicho sea de paso, fue acogido calurosamente en el Parlamento del RU.

(5) Efectivamente, la condena a prisión supone la privación de libertad, pero el preso conserva otros derechos constitucionales, incluyendo el derecho a la salud.



El proyecto de construcción de la Europa de los ciudadanos, fundada en el reconocimiento y defensa de los derechos humanos, sociales y civiles, encuentra alguno de sus desafíos más importantes tanto en la política penitenciaria como en la de salud mental<sup>(6)</sup>.

Desde la óptica de la salud mental, algunos aspectos ineludibles son el progresivo aumento de la cantidad de pacientes mentales que pueblan las cárceles europeas, la frecuencia de autoagresiones y suicidios en ellas, los trastornos adaptativos, los serios problemas de falta de «higiene mental» del entorno carcelario, la responsabilidad de los servicios de salud mental en desarrollar programas preventivos y terapéuticos sobre los pacientes más graves y con condiciones de vida «de mayor riesgo» para su salud mental y su integración social, los problemas de las víctimas, y en fin el desafío de desarrollar políticas sociales, educativas y sanitarias europeas que contrarresten los daños derivados de una cultura muy competitiva, muy consumista y poco solidaria.

### 1.3. La desinstitucionalización

La desinstitucionalización de los enfermos mentales crónicos y el inicio de la era de la salud mental comunitaria es uno de los procesos de mayor trascendencia social y sanitaria de las últimas décadas del siglo XX.

Surgidas en momentos de optimismo y fortaleza del lazo social, apoyadas en las corrientes desinstitucionalizadoras que surgieron con fuerza en Occidente tras la 2ª Guerra Mundial, con fundamento en teorías psicosociales del enfermar, junto a la realidad de los primeros psicofármacos con efectos sobre psicosis, las alternativas de la salud mental comunitaria se fueron extendiendo por Europa.

Tras varias décadas de desarrollo irregular de esos procesos, más allá de haberse demostrado la eficacia de los modelos comunitarios —cuando han contado con recursos humanos y económicos adecuados, han sido bien planificados, han contado con la necesaria participación de usuarios, profesionales, medios de comunicación, y movimiento ciudadano junto a políticos y gestores (requisitos que se han cumplido en escasas ocasiones)—, las alternativas comunitarias han sido otras muchas veces procesos incompletos, que han contado con pocos recursos o deficiente planificación, induciendo en esos casos efectos negativos indeseables, siendo los más importantes la producción de exclusión social (pacientes sin hogar) y criminalización —transinstitucionalización (de instituciones sanitarias a instituciones judiciales)—.

(6) Una muestra significativa a este respecto supone el encuentro multilateral sobre «la salud en las cárceles» que organizó en 1999 el Consejo de Europa y que se convocara como una actividad del «Programa de actividades para el desarrollo y la consolidación de la estabilidad democrática» (Walmsley, 1999).



Como razones de esta tendencia a la criminalización-judicialización de enfermos mentales graves se han aducido las siguientes:

- a) La vida en la comunidad entraña más riesgos: los enfermos comparten riesgos con la población general -de pobreza, exclusión social, fácil acceso al consumo de alcohol y drogas, disponiendo de mayor vulnerabilidad y menores factores de protección (redes sociales precarias, merma en el autocontrol, escasas oportunidades de trabajo, amistades, pareja).
- b) Riesgos de desconexión de los servicios, de los de salud mental y de los de integración social: desconexión que en gran parte es indicador de un sistema de cuidados incompetente.
- c) Expuestos a experiencias de rechazo y estigma.

Debemos considerar a su vez la existencia de fuertes elementos estructurales de nuestra sociedad que propician respuestas de encierro. Por vías distintas, algunos autores habían advertido acerca de ello; así por ejemplo, Penrose, ya en 1932, tras revisar la evolución de la población de ingresados en cárceles y en manicomios en 18 países, planteó la tesis de que «nuestras sociedades capitalistas producen un número estable de recluidos, manteniéndose el balance entre hospitales psiquiátricos y prisiones» (si disminuye una población es a expensas del aumento de la otra). También Foucault advirtió que el cierre de los manicomios significaría un trasvase de población hacia las cárceles, señalándolo como una especie de fenómeno especular de lo que estaba sucediendo en la Unión Soviética, donde los psiquiátricos estaban siendo usados como lugar de reclusión de penados<sup>(7)</sup>.

El fenómeno de la criminalización de pacientes psiquiátricos fue advertido primero en Estados Unidos, donde buena parte de la desinstitucionalización no se acompañó de medidas de soporte social y sanitario para los pacientes más graves (Abramsom, 1972; Lamb, 1998). En Europa, donde el proceso ha sido más cuidadoso a este respecto, el fenómeno ha sido más tardío y probablemente menos dramático. Pero todo parece indicar que nos encaminamos en aquella dirección; así por ejemplo, si en la proporción de pacientes psicóticos en cárceles en Inglaterra y Gales se mantuvo sin cambios significativos (en torno al 2%) entre 1972-91 (Gun y cols, 1991), actualmente se registran en torno al 5%.

En lo que se refiere a España, los datos de morbilidad psiquiátrica en cárceles en 2009 informan de que un 42,2% de los presos padecen algún trastorno

(7) «[...] Si una sociedad capitalista como Gran Bretaña declara que no habrá más encierro, al menos para los locos, me planteo si la otra mitad del encierro, la prisión, desaparecerá, o por el contrario ocupará el espacio vacío dejado por el manicomio. ¿No está haciendo Gran Bretaña lo contrario de la Unión Soviética cuando generaliza el manicomio y hace que éste cumpla la función de la prisión? ¿No se verá obligada Gran Bretaña a extender la función de las prisiones incluso si las mejora?» (M. Foucault, 1972, citado por G. Rendueles, 2003).



mental (23,1% problemas de abuso y/o dependencia a drogas; 19,1% %, problemas psiquiátricos independientes del consumo de drogas; 8,8% problemas mixtos)<sup>(8)</sup>.

## 2 CONTROVERSIAS MÁS SIGNIFICATIVAS

### 2.1. Factores psicosociales predisponentes a conductas delictivas

Las causas de los delitos son múltiples y hay que buscarlas en cada caso atendiendo a características del autor, del contexto<sup>(9)</sup> y de la víctima.

Los delitos son en ocasiones hechos insólitos en la vida de una persona; y otras veces son elementos de una verdadera «carrera delictiva». Por lo general, operan factores y circunstancias distintas en uno y otro caso.

En cualquier caso es importante identificar factores que generan, refuerzan y mantienen esas conductas («carreras delictivas») y aquellos otros que, por el contrario, contribuyen al abandono de las mismas.

En cuanto a las causas de los delitos, dentro de la multiplicidad de las mismas, conviene recordar que ya Merton<sup>(10)</sup> señalaba en 1949, con referencia a la sociedad norteamericana, que el factor más importante que originaba conductas delictivas radicaba en la falta de correspondencia entre metas socialmente inducidas y medios socialmente estructurados: exaltación de metas y restricción de medios para lograrlas.

Esta desproporción parece ser caldo de cultivo importante para generar una violencia larvada, retenida y expresada en cuanto surge una ocasión propicia. De ahí la progresiva importancia de las perspectivas sociológicas y antropológico-culturales, frente a la perspectiva «clínica» centrada en las variables individuales.

(8) El estudio internacional más amplio es el de Fazel y Danesh (2002).

(9) La importancia del contexto cultural se pone claramente de relieve al observar los cambios habidos en nuestro propio ámbito respecto de los delitos sexuales, juegos de azar, aborto, consumo de drogas, o la regulación de la tortura o del crimen en las guerras, por no hablar de los cambios en las delimitaciones de delitos financieros (beneficio vs usura) u otras formas de abuso más o menos regulado.

(10) MERTON, R.K (1980): *Teoría y estructura sociales* (Trad. Florentino M. Torner y Rufina Borques), México: 2ª ed. Fondo de Cultura Económica.



## 2.2. Delitos de personas con enfermedad mental

Entre delito y enfermedad mental pueden darse una variedad de relaciones posibles. Así por ejemplo, Mullen y Lindquist (2003) consideran estas cuatro opciones de ámbito general:

1. Relación escasa o no manifiesta (ej. ladrón deprimido por problemas conyugales).
2. Los trastornos mentales pueden ser causa necesaria pero no suficiente (delito estimulado por preocupaciones delirantes).
3. Trastorno mental y delito íntimamente enlazados en sus orígenes y en sus expresiones (ej. trastornos disociales de la personalidad, parafilias).
4. Las acciones delictivas y sus consecuencias (pérdidas, encarcelamientos) pueden contribuir al desarrollo de trastornos mentales. Conviene señalar la existencia de estudios que indican que una pequeña proporción de pacientes acumula una alta frecuencia de delitos por conductas violentas (5% de hombres responsables del 30% de actos violentos; 5% mujeres responsables del 50%, en estudios daneses<sup>(11)</sup>); y una proporción muy similar en Suecia [(Lindquist y Allebeck, 1990; Belfrage, 1998)], manteniéndose por tanto, entre el resto de la población de pacientes, tendencias análogas de concentración de delitos, a las observadas en el resto de población (por ejemplo, en Inglaterra y Gales, se encontró que un 7% de los hombres eran responsables del 60% de los delitos (Singleton y cols, 1998)<sup>(12)</sup>. Datos que apuntan la necesidad de estudiar particularmente las características de esas poblaciones «de mayor riesgo», y la posibilidad de intervenciones preventivas

En cuanto a las diversas patologías, la mayor morbilidad de conductas violentas se dio en quienes presentaban abuso de sustancias tóxicas (10 veces más frecuente), seguidos de trastornos afectivos y esquizofrenia (4 veces más frecuente). Se encontró también un fuerte aumento de violencia en concordancia con el número de diagnósticos en una misma persona, hallazgo que es redundante con los resultados de otros estudios.

(11) El estudio más extenso es el realizado sobre todos los ciudadanos daneses nacidos entre 1944-47, seguidos hasta los 43 años. Entre los pacientes que habían requerido algún ingreso presentaban riesgo de cometer delito considerablemente mayor que la población general, en particular los hombres con abuso de alcohol o drogas, trastorno disocial de la personalidad y retraso mental (Hodgins, 1992).

(12) Fuera de Europa, el estudio «McArthur» de evaluación del riesgo de violencia, en el que se siguieron muy de cerca 1.136 pacientes dados de alta de varias instituciones (hospitales psiquiátricos) para pacientes graves, se encontró un aumento de conductas violentas entre pacientes en las 20 semanas siguientes al alta, que sucedió casi exclusivamente en los pacientes que abusaron de alcohol o drogas. (Steadman y cols., 1998). Más tarde, hasta completar el año de seguimiento, no encontraron diferencias entre los pacientes y el resto de población.



**Como conclusión** general de esos estudios podemos aceptar el que los pacientes mentales son detenidos por delitos violentos con más frecuencia que el resto de la población. Ahora bien, lo que no está claro es el grado de implicación de la enfermedad mental en aquella conducta. Desde la perspectiva epidemiológica se concluye en que la enfermedad mental no se comporta como variable independiente en la producción de conductas delictivas, y que hay que valorar por tanto la influencia de otras variables que caracterizan también a esas poblaciones de pacientes: edad, sexo, consumo de alcohol y drogas, situación socioeconómica.

Ante la presencia de enfermedad mental en quien comete delito puede ser muy difícil establecer la relación causal, es decir el grado de contribución de la enfermedad mental a la conducta violenta o a la conducta delictiva en general.

En una escala hipotética entre 1-10, en la que 1-2 signifiquen una escasísima contribución de los factores relacionados con la enfermedad, y 8-10 una contribución máxima, Chiswick (2003) encuentra que predominan grados de atribución entre 3-7 (otros factores: acontecimientos situacionales, relaciones problemáticas y estados de embriaguez).

De acuerdo con las propias conclusiones de Chiswick, y las de la ponencia AEN («Atención a la salud mental de la población reclusa»<sup>(13)</sup>), podemos sintetizar lo siguiente:

- Las personas con trastornos mentales graves tienen más probabilidad de afrontar condenas por delitos violentos y de otro tipo que el resto de los ciudadanos.
- El aumento de esta probabilidad se altera considerablemente por factores locales como la tasa de delincuencia en razón de factores sociodemográficos.
- La personalidad antisocial y el abuso debido a sustancias tóxicas tienen mayor asociación con la infracción que las enfermedades mentales importantes.
- La combinación de trastornos psiquiátricos (particularmente cuando uno de ellos es un trastorno debido al consumo de sustancias tóxicas) puede tener más importancia que una sola categoría de enfermedad mental importante.
- La mayor parte de los delitos cometidos por individuos que padecen enfermedades mentales importantes son de naturaleza menor. La vio-

(13) MONSALVE, M. Y HERRERA, R. (2003): *Atención a la salud mental de la población reclusa*. Asociación Española de Neuropsiquiatría.



lencia, cuando tiene lugar, es muy probable que se dirija contra un miembro de la familia o personas de su entorno más cercano.

- La tasa de prevalencia de trastornos psicóticos en las cárceles es mucho mayor que en la población general lo que obliga a considerar: a) la escasa eficiencia de la red social y de salud mental comunitaria a los pacientes, previamente a la comisión de delitos; b) las particularidades de los procesos en cuanto a la apreciación de enfermedad mental durante los mismos; c) igualmente cabría preguntarse acerca de qué funciones, en su caso, y de qué modo, puede la cárcel responder a las necesidades de salud mental y tratamiento psiquiátrico que requieren los reclusos (y a lo que tienen derecho); d) ¿cómo reestructurar la red de salud mental para que desempeñe las necesarias funciones preventivas, tratamiento eficaz y rehabilitación de pacientes «en riesgo» llevar a cabo de conductas delictivas, o con cargas penales?; e) ¿qué tipo de dispositivos pueden ser necesarios para atender de la mejor manera las necesidades de salud mental de esta población de pacientes que debe cumplir penas? y ¿qué lugar pueden tener las instituciones de doble tutela judicial y sanitaria?

### 2.3. En torno a la peligrosidad y el riesgo. Predicciones de ocurrencia y de reincidencia

¿Podemos los psiquiatras predecir la peligrosidad? Entra la década de los sesenta a la de los ochenta, los psiquiatras fueron tomando distancia a la hora de asumir dictámenes sobre la peligrosidad de los pacientes: la peligrosidad no es un parámetro clínico ni psicopatológico. A lo largo de la década de los 90 se reformula esta tarea como gestión de los riesgos, que es un término más adecuado, aunque tampoco exento de «riesgos» en su uso. Aún así, significa diferencias importantes con el enfoque de la peligrosidad: si el concepto de peligrosidad alude a una propiedad más o menos estable de la persona, el de riesgo tiene la ventaja de ser dimensional, relacionarse con las probabilidades de expresión de una conductas (en lugar de con las cualidades de una persona), y de ser intrínsecamente variable. Remite a su vez a la posibilidad de prevención del daño no tanto como al tratamiento.

Los datos de reincidencia informan que los enfermos reinciden en proporción similar a los demás, dependiendo mucho del tipo de delitos. En el caso de los enfermos, habría que considerar, como situación ventajosa de cara a la reincidencia, el que cuando la enfermedad ha estado influyendo mucho en la producción del delito, el tratamiento debiera tener efectos preventivos sobre la



reincidencia. De este modo el psiquiatra y los servicios en general se ven situados en la disyuntiva de actuar simultáneamente en la perspectiva clínica y en la del control social, lo que conlleva serias implicaciones éticas y técnicas en la práctica (ej., ante la presión social —desde los jueces hasta familiares y otros— para intervenir más expeditivamente con pacientes que no colaboran en los tratamientos)<sup>(14)</sup>.

Los imperativos éticos indican que los profesionales de la salud mental sólo deberán emprender la valoración de riesgos cuando se cumplan los siguientes requisitos (Mullen, 2003):

- «1. Presentación de una cantidad razonable de pruebas empíricas para orientar la toma de decisiones clínicas.
2. Las variables de salud mental son una manifestación prominente del cuadro clínico del paciente y también tienen relevancia potencial respecto a la probabilidad de futuros comportamientos perjudiciales.
3. La valoración se basa en las características relevantes del paciente que, salvo circunstancias excepcionales, se obtienen de un examen directo del paciente.
4. Los riesgos se expresan en forma de probabilidades (no en atribuciones de peligrosidad), con una admisión explícita de la falibilidad y de la variabilidad potencial del pronóstico.
5. Cada pronóstico se realizará teniendo en cuenta las consecuencias que puede acarrear para el paciente. Los profesionales de salud mental no deben contribuir en modo alguno a la ejecución de sus conciudadanos (como en los juicios con pena de muerte), ni tampoco, salvo en las circunstancias más excepcionales, a prolongar su encarcelamiento.
6. Los pronósticos deben tener el objetivo principal de proporcionar al paciente mejor tratamiento y atención.»

## 2.4. Implicaciones de la Justicia en la Salud Mental

Otros importantes aspectos se refieren de modo más específico a la dimensión jurídica, tales como la controversia en torno a la llamada **jurisprudencia terapéutica**. Es una disquisición planteada a nivel teórico-conceptual, con indudables implicaciones éticas: ¿debe la justicia contemplar entre sus fines y entre sus deberes el contribuir a objetivos terapéuticos? La perspectiva prevalente en

(14) Como recientemente afirmaba P. Resnick «el clínico ha de caminar por una fina línea entre la protección de la sociedad y la máxima libertad para los pacientes... independientemente de cómo esa línea sea trazada, el psiquiatra será criticado».



Filosofía del Derecho es concebir a éste como una disciplina autopoyética, es decir que se autoabastece en el proceso de construcción de principios-desarrollos legislativos —aplicación—.

Pero es cada vez más evidente la necesidad de que el Derecho establezca puentes de colaboración teórica y práctica con otras disciplinas, incluyendo la Medicina, las Ciencias de la Salud, la Psicología, la Sociología, etc. Pues, entre otras cosas, es indudable que la forma en que se conciben los derechos y deberes ciudadanos, la legislación, y el modo en que se aplican las leyes, tiene importantes efectos en la salud.

Frente a esta realidad, que conduce hacia un diálogo en profundidad entre Derecho y Psiquiatría, no faltan quienes insisten en las dificultades (incluso imposibilidad) de traducción entre el «registro» de la justicia y el registro «del bienestar» o de la perspectiva terapéutica, cada cual con distintos objetivos, distinta escala de valores y distintos códigos.

Sin que sea fácil estimar la situación global al respecto en Europa, parece predominar en estos momentos una tendencia a virar el eje hacia la perspectiva de la «justicia» —garante de la seguridad y de la toma de medidas «reparatorias» del daño a la víctima—, frente a la del «bienestar» —particularmente interesada en recuperar al agente del delito—. En conjunto, podemos considerar «en posición frágil» la función de rehabilitación/reinserción de las prisiones, y por extensión también de los pacientes metales reclusos, en aras del cumplimiento de funciones tradicionales de segregación, disuasión y castigo.

Cómo se dirima este debate afectará sin duda a las posibilidades del trabajo conjunto con la psiquiatría.

## **3 LOS ITINERARIOS DE LOS PACIENTES MENTALES QUE VAN A LA CÁRCEL**

### **3.1. La intervención de la policía en la detención**

Los policías son con frecuencia quienes primero intervienen en acciones delictivas de pacientes mentales. Varios estudios corroboran el dato de que en similares circunstancias, las personas con enfermedades mentales tienen muchas más probabilidades de ser detenidas; y que aún cuando el delito sea menor, el padecer enfermedad aumenta las posibilidades de detención (Teplin, 1984), y de encarcelación (Comision del Senado USA, 2002).



**3.2. Durante el proceso** siguen produciéndose sesgos contraproducentes para el paciente-delincente: Si una vez detenidos, es poco probable que se les facilite en comisaría evaluación psiquiátrica, durante los procesos surgen otros importantes aspectos de procedimiento, «problemas técnicos»:

Incluso en los casos en que se ha apreciado trastorno mental con algún tipo de repercusión en la imputabilidad, y por tanto en la pena, la peritación puede ser importante para orientar la decisión del juez de remitir al recluso a un hospital o, excepcionalmente, a otros dispositivos de la red de salud mental general, o a la cárcel.

El endurecimiento de las penas a pacientes mentales es otro hecho que tiende a generalizarse. Esta es también otra razón para que la defensa del acusado soslaye el tema de la enfermedad. Datos de sentencias de tribunales franceses informan de un incremento de duración de las sentencias, de modo que en veinte años muchas sentencias, para los mismos delitos, se han duplicado. Se trata de una tendencia general, particularmente manifiesta cuando se aplica a pacientes mentales.

**3.3. Una vez en la cárcel**, lo más significativo es el incumplimiento del llamado *principio de equivalencia*, que debería garantizar los mismos derechos de acceso a prestaciones de salud mental para el preso que para el resto de ciudadanos. La experiencia generalizada es que las cárceles no están dotadas para proporcionar estos servicios ante la avalancha de problemas que presentan los reclusos.

Generalmente existen problemas derivados de la organización de servicios: escasa disponibilidad de profesionales especializados, y de coordinación/cooperación con los servicios de salud mental o de asistencia psiquiátrica de la red pública —no penitenciaria—, para garantizar la calidad de la asistencia psiquiátrica ante complicaciones de la situación clínica de estos pacientes.

Estas dificultades son aún mayores al considerar la necesidad de cuidados continuados por pacientes graves con estancias muy prolongadas, a quienes habría de proporcionarse, junto al tratamiento farmacológico, el acceso a relaciones interpersonales establecidas con un sentido terapéutico.

Además, hay que recordar la situación de inferioridad relativa en que se encuentran muchos pacientes, particularmente psicóticos o neuróticos graves, para adaptarse a las duras circunstancias del medio penitenciario, con el consiguiente riesgo de ser objeto de abusos por parte de otros internos. Corren también riesgo de ser objeto de castigos disciplinarios. Y por lo general tienen más dificultad para acceder a beneficios penitenciarios, por razones tales como su insuficiente colaboración en tareas y rutinas incentivadas.

- Entre las respuestas alternativas a la cárcel, muchas legislaciones europeas contemplan la adopción de medidas alternativas de índole terapéutico



- fomentando formas particulares de «libertad condicional o de libertad bajo supervisión»—. Pero existen muchos problemas para su aplicación e gran escala:
- En ocasiones, la reticencia de los jueces o tribunales, que desconfían de la eficacia de estas medidas y conceden prioridad a la «seguridad». Otras veces, porque los jueces desconocen aspectos concretos de la situación de la red asistencial y sus posibilidades reales de intervención.
  - Los profesionales que hayan de asumir la responsabilidad del cuidado en el contexto comunitario no suelen estar implicados (salvo excepciones) en la valoración de caso ni se les pide opinión previamente antes de indicar la derivación del paciente a sus servicios.
  - Los profesionales, los equipos, los hospitales, son reticentes a asumir esos casos: por la «mala prensa»/el estigma que pesa sobre estos pacientes, que introduce una dimensión de desconfianza o de miedo.

### **3.4. Insuficiencia en la relación justicia-salud mental**

La pobre comunicación entre la prisión, los jueces y los sistemas hospitalarios impide la valoración y el tratamiento de los delincuentes con enfermedades mentales, y la toma de medidas oportunas que tengan en cuenta tanto los imperativos legales como las necesidades de salud mental y tratamiento psiquiátrico preciso. Esta insuficiente relación significa también muy a menudo la libertad de presos con cuadros psicóticos que se pierden, sin seguimiento alguno en la comunidad.

### **3.5. Insuficiencias de los servicios de salud mental comunitaria**

Una vez en la comunidad, los delincuentes no suelen ser pacientes populares para los profesionales médicos y psiquiatras. A menudo presentan también problemas con alcohol y drogas e incumplen los tratamientos. Se dan así las mejores condiciones para que se reinicie el ciclo de recaídas en el sentido clínico y en el penal.

En los servicios de salud mental cabe reconocer muy a menudo el funcionamiento (implícito) de la «ley de cuidados inversos», lo que significa más y mejores servicios para quienes menos lo necesitan (pero hacen valer sus necesidades y derechos); y a la inversa para quienes presentan las mayores necesidades pero no articulan convenientemente su demanda.



En los servicios de salud mental comunitaria están insuficientemente desarrollados los programas de «tratamiento comunitario asertivo», la atención domiciliaria, la atención en crisis, la colaboración con los servicios sociales.

## 4 LA RESPUESTA DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS

Para esta síntesis he tenido en cuenta algunos de los documentos más significativos de las siguientes instituciones europeas: Consejo de Europa, Comité europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratamientos inhumanos o degradantes (CPT), Consejo de Ministros de Estados Miembros, Oficina europea de la OMS, y Mental Health Europe-Santé Mentale Europe (Federación Mundial de la Salud Mental).

### 4.1. En sus propuestas, todas estas instituciones y entidades comparten, entre otras, las siguientes premisas

1. *Respeto al principio de equivalencia de cuidados.* El preso está privado de libertad, pero no está privado de otros derechos que le corresponden como es el derecho a la salud. El respeto a sus derechos fundamentales conlleva el deber de proporcionarles medidas preventivas y cuidados de salud equivalentes a los que se proporcionan a la comunidad en general. La práctica médica, y por tanto la asistencia psiquiátrica y a la salud mental, en la comunidad y en la prisión debe guiarse por los mismos principios éticos.

2. *Los presos siguen formando parte de la comunidad,* y por esto es necesario que las instancias comunitarias trabajen en común con ellos, y con sus familiares, garantizando la necesaria continuidad de cuidados.

3. Reconociendo que los médicos de prisión deben afrontar con frecuencia problemas derivados de conflictos de expectativas de los presos y de la administración de la prisión, *el médico debe cuidar muy especialmente el seguimiento estricto de guías éticas.*

### 4.2. Conclusiones y recomendaciones más significativas de estos documentos

#### 1.º. Cooperación entre los servicios penitenciarios y los servicios de salud mental/psiquiátricos locales de la red general de servicios públicos.

Es una recomendación reiterada, como reiterada también es la comprobación de las dificultades y las precarias relaciones existentes hasta el momento.



En varias ocasiones se anima a seguir la dirección de los cambios emprendidos en los últimos años en Francia e Italia, al depositar la responsabilidad de la atención psiquiátrica de los presos en la red pública de salud mental. En algunos países (por ejemplo, Finlandia) la sanidad penitenciaria forma parte del Servicio Público Nacional de Salud, con lo que la relación está facilitada.

Otra importante iniciativa es la emprendida por la «Ligue Bruxeliense Francophone pour la Santé Mentale» (es una asociación de profesionales de salud mental) que ha promovido un amplio foro de encuentro y debate entre miembros de la judicatura y de la salud mental (Plate-forme, 2001; Cartuyvels, 2001)<sup>(15)</sup>.

### **2.º Adecuada dotación de profesionales de la psiquiatría-salud mental y de los servicios sociales en las instituciones penitenciarias.**

Se hace particular referencia a la necesidad de articular una buena colaboración entre los servicios penitenciarios y los de la red de servicios públicos de la población general, así como entre los profesionales y servicios de salud mental y los de servicios sociales.

Muy especialmente el CPT subraya el papel que juega la dirección de la prisión en la detección preventiva de los presos que sufren deficiencias psiquiátricas (por ejemplo depresión, trastornos reactivos...) con el fin de permitir que se realicen los ajustes adecuados en su medio ambiente. Esta actividad puede ser promovida facilitando formación sanitaria adecuada a determinados miembros del personal de custodia.

### **3.º Se insiste en la necesidad de que los profesionales dispongan de la máxima independencia respecto a la institución penitenciaria, recomendando que no dependan orgánicamente de ella.**

### **4.º Incorporar planes de cuidados preventivos y de promoción de la salud mental en las cárceles.**

Partiendo del reconocimiento de que la situación de internamiento en prisión significa una situación de riesgo para la salud mental, hace hincapié en la *necesidad de establecer medidas que contrarresten estos riesgos y puedan suponer el desarrollo de un concepto positivo de salud mental.*

(15) También los parlamentos han tomado iniciativas importantes: En Europa, la Asamblea Nacional Francesa ha debatido sobre un magnífico informe (Floch, 2000), y en Estados Unidos, el Senado ha sustentado un informe exhaustivo sobre el tema Justicia Criminal-enfermedad Mental promoviendo un amplio trabajo de consenso (Comisión Senado Usa, 2000). En España, disponemos de un magnífico informe del Defensor del Pueblo Andaluz (1997), y un informe del Gobierno ante el pleno del Senado, de objetivos mucho más discretos (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 2002-Senado nº 534; págs. 8-63).



Se insiste también en la necesidad de que los países desarrollen políticas y legislaciones que propicien la salud mental positiva, además de *una integración de las políticas de salud, políticas sociales, y un seguimiento eficaz tras la salida de prisión.*

### **5.º Tomar medidas que permitan reducir la población carcelaria.**

Diversos informes, especialmente del CPT, consideran que la superpoblación y el hacinamiento que caracteriza a muchísimas cárceles es uno de los principales motivos de preocupación. Se anima a la búsqueda de soluciones, más allá de la construcción de nuevas cárceles. Una de las propuestas más claras en este sentido es la del informe de la Asamblea Nacional Francesa, que propone un «*número clausus*», que limite la frecuencia de encarcelaciones dictadas por los jueces, y propicie el establecimiento de medidas alternativas a la cárcel<sup>(16)</sup>.

### **6.º Promover cambios sustanciales en la organización de los servicios de salud mental comunitaria, de modo que se prioricen las intervenciones sobre los grupos de población marginales y en riesgo de exclusión.**

Si en los primeros epígrafes de este capítulo señalaba los elementos de diferencia entre la perspectiva de la justicia, y la terapéutica o del bienestar, es ahora el momento de señalar las líneas de convergencia en un trabajo común con los ciudadanos que en un momento de su vida son *simultáneamente* pacientes y penados. Hay experiencias de colaboración creativa al respecto, más desarrolladas para la problemática propia de niños y adolescentes, y líneas de trabajo desde la teoría (la perspectiva de la *justicia terapéutica*, antes mencionada) y la práctica (como la experiencia canadiense del «plan de ejecución de pena», en que se adecua el proceso de cumplimiento de pena a características del penado, incluyendo los requerimientos del tratamiento o de la rehabilitación psicosocial, así como las posibilidades de desarrollar opciones alternativas a la mera sanción penal, como por ejemplo, la *justicia reparadora* (Nollet, 2001), o los inicios de la llamada *psiquiatría forense comunitaria* (Blugass, 2003), en el Reino Unido, aunque esta opción merecería un debate específico detallado).

El espacio institucional europeo debe asumir esta temática entre las de prioridad social, pero también nosotros, como profesionales y como ciudadanos podemos desarrollar iniciativas para, además de denunciar la situación actual, tremendamente injusta e insatisfactoria, propiciar el debate en profundidad y la investigación sobre esta importante temática.

(16) Si bien no disponemos de datos sobre la efectiva puesta en práctica de esta recomendación; y más recientemente buenos informes sobre salud mental en prisiones por la Subd. Gral. de Instituciones Penitenciarias (Ministerio del Interior).



## 5 BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMSOM, M. F. (1972): «The criminilization of mentally disordered behavior: possible side-effect of a new mental health law». *Hospital and Community Psychiatry*, n.º 23.
- BELFRAGE, H. (1998): «A ten year follow up of criminality in Stockholm mental patients British». *Journal of Criminology*, Nº 38.
- BIRMINGHAM, L. (1999): «Entre la cárcel y la comunidad: La puerta giratoria de los 90». *Br J Psychiatry* n.º 174 (ed. español).
- CARTUYVELS, Y. (2001): *Judiciaire et therapeutique: Quelles articulations? Rapport pour la Fondation Roi Baudoin. Loi et Societé- Ligue Bruxelloise Francophone pour la Santé Mentale et Facultés Universitaires Saint Luois ( SIEJ\_CES)*. Bruxelles.
- COMITÉ EUROPEO PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA Y DE LAS PENAS O TRATOS INHUMANOS O DEGRADANTES (CPT). (2000): *Secciones «Sustantivas» de los informes Generales del CPT*. Estrasburgo. [www.cpt.coe.int/en/](http://www.cpt.coe.int/en/).
- COMISIÓN SENADO. USA (2002). The Criminal Justice / Mental Health Consensus Project Report. [www.consensusproject.org](http://www.consensusproject.org)
- CHISWICK, D. (2003). «Asociación entre trastorno psiquiátrico y delito». En *Tratado de psiquiatría III* (ed. M. G. Gelder, J. J. Lopez Ibor y N. Andreasen). Barcelona: Psiquiatría Editores.
- DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ (1997): *Informe especial: Situación de los enfermos mentales en Centros Penitenciarios Andaluces*. Sevilla: DPA. [www.defensor\\_and.es/iment.htm](http://www.defensor_and.es/iment.htm)
- FAZEL, S, y DANESH, J. (2002): «Serious mental disorder in 23.000 prisoners: a systematic review of 62 surveys». *Lancet*, n.º 359 (93).
- FLOCH, M. J. (2000): *Rapport n.º 2521 de la Commision d'enquête de l' Assemblée Nationale sur la Situation dans les prisons françaises*. La France face à ses prisons. [www.assemblee-nationale.fr/2/dossiers/prisons/2prisons.html](http://www.assemblee-nationale.fr/2/dossiers/prisons/2prisons.html)
- FOUCAULT, M. (1972): «Normalisation et control social». *Esprit*, n.º 413.
- HERNÁNDEZ, M. y HERRERA, R. (2003): *La atención a la salud mental de la población reclusa*. Madrid: Asociación Española de Neuropsiquiatría.
- HODGIN, S. (1992): «Mental disorder, intellectual deficiency, and crime: evidence from a birth cohort». *Archives of General Psychiatry*, n.º 49.
- LAMB, H. R. y WEINBERG, L. E. (1998): «Persons with severe mental illness in jails and prisons: a review». *Psychiatric Services*, n.º 49.



- LINK, B. G. y STUEVE, A. (1994): «Psychotic symptoms and the violent/illegal behavior of mental patients compared to community controls» en *Violence and mental disorder* (ed J. Monahan and HJ Steadman), University of Chicago Press.
- LINQUIST, P. y ALLENBECK, P. (1990): «Schizophrenia and crime:a longitudinal follow up of 644 schizophrenics in Stockholm». *Bris Journal of Psychiatry*, n.º 157.
- MERTON, R. K. (1980): *Teoría y estructura sociales* (Trad. Florentino M. Torner y Rufina Borques), México: 2ª ed. Fondo de Cultura Económica.
- MULLEN, P. E. (2003): «Peligrosidad, riesgo y predicción de probabilidad» en *Tratado de psiquiatría III* (ed. M. G. Gelder, J. J. Lopez Ibor y N. Andreasen). Barcelona: Psiquiatría Editores.
- NOLLET, F. (2001): «La justice réparatrice. Recréer le lien social». *CBCS Politico-Social*, n.º 149.
- OMS (Bureau Regional Européen) (1998): *Promotion de la Santé Mentale dans les Prisons. Declaration de Consensus sur la Promotion de la Santé Mentale dans les Prisons*. La Haye. [www.hipp-europe.org](http://www.hipp-europe.org)
- PENROSE, L. (1939): «Mental disease and crime: outline of a comparative study of European stadistics». *British Journal of Medical Psychology*, n.º 18.
- PRIEUR, C. (2002): *Les prisons débordées par l'afflux de malades mentaux*. Le Monde [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr)
- RENDUELES, G. (2003): «Tratamiento penitenciario y tratamiento psiquiátrico: una analogía para pensar» en HERNÁNDEZ, M. y HERRERA, R. (eds.): *La atención a la salud mental de la población reclusa*. Madrid: Asociación Española de Neuropsiquiatría.
- SINGLETON, N.; MELTZER, H.; GATWARD, R.; COID, J. y DEASY, D. (1998): *Psychiatric morbidity among prisoners in England ad Wales*. Office for National Statistics, London: Government Statistical Service.
- STEADMAN, H. J.; MIVEY, E. P. y MONAHAN, J. (1998): «Violence by people discharged from acute psychiatric inpatient facilities and by others in the same neighborhoodsurds». *Archives of General Psychiatry*, n.º 55.
- SWANSON, J. W.; HOZER, C. E.; GANJU, V. K. y JONO, R. T. (1990): «Violence and psychiatric disorder in the community: evidence from the epidemiological catchment area surveys». *Hospital and Community Psychiatry*, n.º 41.
- TEPLIN, L. A. (1984): «Criminalizing mental disorder: the comparative arrest rate of the mentally ill». *American Psychologist*, n.º 39.
- TIIHONEN, J.; ISOHANNI, M.; RASANEN, P.; KOIRANEN, M. y MORING, J. (1997): «Specific major mental disorders ad criminality: twenty-six year prospective study of the northern Finish brth cohort». *American Journal of Psychiatry*, n.º 154.
- WALMSELEY, R. (1999): *Health Care in Prison. Programme of activities for the development and consolidation of democratic stability (ADACS)*. Conclusions of the multilateral conference organised by the Council of Europe. Strasbourg.



# Expulsiones forzosas de España: los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)

**Cristina Manzanedo**

Abogada del Centro Pueblos Unidos  
c.manzanedo@entreculturas.org

**Daniel Izuzquiza**

S.J. Coordinador del Centro Pueblos Unidos  
danielizuzquiza@pueblosunidos.org

El Centro Pueblos Unidos pertenece a la Fundación San Juan del Castillo, entidad miembro del Servicio Jesuita a Migrantes (SJM)-España

**Fecha de recepción:** 01/04/2011

**Fecha de aceptación:** 22/04/2011

## Sumario

1. ¿Qué son los CIE?
2. Cómo se llega a un CIE y quién los controla
3. Las críticas a su funcionamiento.
4. El reglamento que se está elaborando.
5. Bibliografía.

## RESUMEN

*La detención policial de extranjeros no residentes en nuestras calles va frecuentemente seguida del internamiento en un CIE por un plazo máximo de 60 días. Durante ese tiempo, la persona permanece en estos centros privada de libertad, en condiciones muy duras y con la amenaza de una expulsión inminente.*

*El control de fronteras forma parte de nuestra política migratoria pero la privación de libertad y expulsión forzosa de personas que llevan años entre nosotros es un tema muy grave donde nos jugamos la legitimidad de nuestra democracia y el estado de derecho. En este ámbito, más que en ningún otro, la Administración española tiene que analizar y tener en cuenta las circunstancias concretas de cada caso, ser especialmente escrupulosos en la aplicación de la Ley y garantizar el respeto a los derechos de las personas. La situación actual en España de criminalización de la inmigración, persecución, internamiento y expulsión se aleja mucho aún de este objetivo.*

*Este artículo pretende informar de la realidad de los CIE en España, presentar el marco jurídico que los regula señalando también sus lagunas y deficiencias, señalar las principales críticas que se han formulado respecto a estos centros y mostrar la situación actual, incluyendo la movilización de las entidades sociales de cara a lograr un reglamento de los CIE respetuoso con los derechos de las personas internas.*

**Palabras clave:**

*Estancia irregular, extranjero no residente, control, expulsión, internamiento, Centros de Internamiento de extranjeros.*

**ABSTRACT**

*The arrest of non-resident foreigners on Spanish streets is often followed by their internment in a centre (CIE) for a maximum period of 60 days. During that time, persons remain in these centres deprived of their freedom, in very tough conditions and with the imminent threat of deportation.*

*Border control is part of our migratory policy but to deprive people of their freedom and forcibly expel them is a very serious issue in which the legitimacy of our democracy and the Rule of Law are at stake. In this sphere, more than in any other, the Spanish Administration must analyze and take into account the specific circumstances of each case, must be especially scrupulous in applying the Law and must guarantee respect for persons' rights. The current situation in Spain, of criminalization, persecution, internment and expulsion of immigrants, is a far cry from this objective.*

*This article aims to report on the reality of Spain's CIEs, to present the legal framework regulating them and to also highlight its gaps and deficiencies, to set forth the main criticisms of these centres and to present the current situation, including the mobilization of social institutions in order to secure a regulation of the CIEs that is respectful of the rights of the persons interned.*

**Key words:**

*Undocumented residence, non-resident foreigner, control, expulsion, internment, centres of internment of foreigners (CIEs).*



## 1 ¿QUÉ SON LOS CIE?

Los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) son el instrumento de la política migratoria española para expulsar a aquellas personas extranjeras que se encuentran en nuestro país sin la necesaria autorización administrativa de residencia o, en ciertos casos, con una condena penal. En dichos centros pueden permanecer hasta un máximo de sesenta días bajo custodia del Cuerpo Nacional de Policía, a la espera de que se dicte una orden de expulsión o de que la ya dictada se pueda ejecutar. En estos casos, la privación de libertad de la persona extranjera no es una sanción sino simplemente una medida cautelar destinada exclusivamente a garantizar el cumplimiento de la expulsión. Por tanto, no son centros penitenciarios, es decir, las personas no están en ellos cumpliendo una pena por haber cometido un delito<sup>(1)</sup> sino que están transitoriamente a la espera de ser expulsados de España, normalmente por estancia irregular<sup>(2)</sup> en nuestro país. Según la ley, se trata de «establecimientos cerrados de carácter no penitenciario» en los que los internos sólo tienen limitada su libertad deambulatoria y mantienen intactos el resto de sus derechos.

Los CIE están dirigidos y gestionados por el Cuerpo Nacional de Policía y dependen por tanto del Ministerio del Interior<sup>(3)</sup>. Este modelo de custodia policial es una fuente de numerosos problemas en cuyo origen encontramos una lógica de persecución y seguridad de la Policía que choca con la lógica de garantía y defensa de derechos de las personas internadas. Actualmente en España hay nueve Centros de Internamiento, seis en la península y tres en Canarias: en Barcelona, Madrid, Valencia, Murcia, Málaga, Algeciras<sup>(4)</sup>, Las Palmas, Fuerteventura y Tenerife. Dependiendo del flujo migratorio por mar, en ciertas temporadas se han habilitado otros centros de internamiento adicionales en la Comunidad Canaria.

En 2009, en la totalidad de los CIE españoles estuvieron internadas 16.590 personas. La mayoría fueron varones, habiéndose ejecutado la expulsión del

(1) Aunque también hay algunas expulsiones penales, ver apartado 2.1 de este artículo.

(2) Estancia irregular significa estar «sin papeles», es decir, sin permiso de trabajo y residencia, bien porque nunca se ha tenido o porque se tuvo pero no se ha podido renovar debido a la falta de trabajo. Hay personas que llevan años en España con sus papeles en regla y que caen en la irregularidad por no poder renovar su permiso de trabajo debido a la crisis (la llamada «irregularidad sobrevenida»).

(3) La Coordinación de los Centros la lleva la Comisaría General de Extranjería y Fronteras.

(4) El CIE de Algeciras cuenta con una extensión, el centro de la Isla de las Palomas (Tarifa), que se utiliza cuando el primero está lleno.



53,8 por 100 del total de internados. El resto salió agotado el plazo de internamiento sin haberse podido ejecutar la expulsión o antes de dicho plazo, generalmente por estimar los jueces que no procedía el internamiento dadas las circunstancias particulares del extranjero. El elevado porcentaje de internamientos que no sirven a su propósito (la expulsión de la persona internada) es un primer indicador de la utilización poco rigurosa que hace la Administración de este instrumento, concebido por la ley y por la jurisprudencia como herramienta a utilizar sólo cuando la expulsión sea efectivamente posible y, aún en estos casos, como «último recurso» si no hay otras alternativas, siempre durante el tiempo mínimo imprescindible (y, en todo caso, nunca superando los 60 días). Sin embargo, la Administración tiende a aplicar esta medida con muchas menos cautelas de las previstas por el legislador.

### Datos sobre internamientos en 2009

Internados	16.590
Ejecutada expulsión de los internados	8.935 (53,8%)
Salida por traslados a otro CIE	628
Salida por transcurso del plazo máximo	507
Salida por otros motivos	6.520

Fuente: Fiscalía General del Estado, Memoria Anual 2010.

Como vemos en el cuadro anterior, casi 9.000 personas ingresadas en los CIE fueron expulsadas en 2009. Sin embargo, la cifra total de expulsiones es superior (13.278) debido a que hay personas extranjeras con una orden de expulsión previa que son expulsadas directamente por la policía cuando les detienen en la calle, en el plazo máximo de 72 horas. Transcurrido ese plazo, si no ha podido realizar la expulsión, la policía tiene que solicitar autorización judicial para seguir privando de libertad a una persona, momento en el que se solicita el internamiento en un CIE. Las expulsiones que no pasan por el CIE (más de 4.300 en el año 2009) no son objeto de este artículo pero queremos señalar que son especialmente aflictivas para el ciudadano extranjero ya que se producen inmediatamente después de su detención, sin ocasión de despedirse de sus familiares y amigos ni de realizar las gestiones prácticas necesarias, y con muy limitadas posibilidades de defensa jurídica.



## Datos sobre repatriaciones

	2009	2010
<b>Total repatriaciones</b>	<b>38.129</b>	<b>30.163</b>
Denegación entrada	12.226	9.453
Devoluciones	7.526	7.297
Expulsiones	<b>13.278</b>	<b>11.454</b>
Cualificadas (con algún delito previo)	7.591	8.196
No cualificadas (sin delito)	5.687	3.258
Readmisiones (fronteras interiores)	5.099	1.959

*Denegación de entrada:* personas rechazadas en los puestos fronterizos habilitados (puertos y aeropuertos).

*Devoluciones:* personas que trataron de entrar en España por puestos no habilitados como fronteras (pateras).

*Expulsiones:* personas repatriadas por carecer de permiso de trabajo y/o residencia.

*Readmisiones:* personas expulsadas por acuerdos de readmisión con otros países.

Fuente: Ministerio del Interior, *Lucha contra la inmigración ilegal*<sup>(5)</sup>, Balance 2010.

## 2 CÓMO SE LLEGA A UN CIE Y QUIÉN LOS CONTROLA

### 1.2. ¿Quién llega al CIE?

El marco legal español establece que encontrarse en nuestro país sin la correspondiente autorización constituye una infracción administrativa (no penal) que se sanciona con una multa de al menos 500 euros. Si concurre algún otro agravante, la sanción puede llegar a la expulsión del territorio español<sup>(6)</sup>. Aunque no existen datos oficiales desglosados, sí podemos afirmar que la inmensa mayoría de las personas en el CIE tienen una orden de expulsión por *estancia irregular* pero muchas de ellas sin ninguno de los agravantes adicionales previstos en la ley.

Hay, además, otras dos situaciones que pueden llevar a una persona al CIE. Por un lado, las expulsiones «penales». A los extranjeros que no residan legalmente en España y sean condenados a privación de libertad inferior a 6 años, el juez procede generalmente en la sentencia a la *sustitución de la pena de privación de libertad por expulsión*. Por otro lado, también ingresan en el CIE personas con una orden administrativa de devolución. Se trata de extranjeros

(5) Las palabras no son neutras. Dado que ningún ser humano es ilegal, tampoco los inmigrantes, creemos más correcto utilizar la expresión «inmigración irregular».

(6) Por ejemplo, procede la sanción de expulsión si el extranjero ha sido *condenado* por un delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año, salvo que se hayan cancelado los antecedentes penales.



expulsados que han *quebrantado la prohibición de entrada* en España durante un máximo de cinco años que acompaña a toda orden de expulsión.

Es importante resaltar que, de acuerdo con la legislación vigente, no procede nunca la expulsión cuando se trata de personas que han tenido residencia de larga duración, personas que están percibiendo una prestación social o por desempleo, mujeres embarazadas cuando la ejecución de la expulsión pondría en riesgo su salud o la del niño, personas enfermas cuando la expulsión pueda suponer un riesgo para su salud y personas extranjeras con menores españoles a su cargo. Sin embargo, esto no siempre se cumple y encontramos con cierta frecuencia a personas en el CIE en dichas situaciones.

## 2.2. ¿Cómo se llega al CIE?

En este apartado vamos a presentar, en primer lugar, las modalidades del procedimiento de la sanción por estancia irregular en España y, en segundo lugar, el proceso de autorización del internamiento en el CIE.

### *Tramitación de la sanción por el procedimiento ordinario o el preferente*

Para imponer la sanción por estancia irregular, debe seguirse el procedimiento administrativo *ordinario*, que contempla un período de quince días para alegaciones y proposición de prueba. En el caso de que la sanción finalmente impuesta fuese expulsión, hay que ofrecer un período de salida voluntaria a fin de que la persona extranjera pueda «cerrar» adecuadamente su vida en España. Sólo si no cumple el plazo de salida voluntaria, la policía podría volver a detenerle y solicitar su ingreso en el CIE para ejecución forzosa de la expulsión.

Excepcionalmente, la sanción por estancia irregular puede tramitarse de forma *urgente* cuando exista riesgo de incomparecencia (por carecer de domicilio o documentación acreditativa), cuando la persona extranjera evite o dificulte la expulsión, o cuando la persona represente un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional. El trámite preferente también se aplica a personas extranjeras con condenas de privación de libertad superiores a un año. En estos casos, la tramitación de la sanción se realiza por el procedimiento llamado preferente, que consiste en un trámite de urgencia que acorta sustancialmente los plazos (hay sólo 48 horas para formular alegaciones) y en el cual la sanción es siempre expulsión y es ejecutable inmediatamente, es decir, no se concede período de salida voluntaria. Además, cabe el internamiento en un CIE mientras la policía tramita el expediente. En estos casos, el extranjero ingresa en el CIE sin orden de expulsión, que recibe mientras dura su estancia en el mismo.



## El internamiento

La solicitud de ingreso en un CIE para ejecutar una orden de expulsión o mientras se tramita el expediente, la realizan los funcionarios del Cuerpo Nacional de la Policía y lo autoriza el juzgado de instrucción que esté de guardia en la localidad donde se ha detenido al extranjero, previa audiencia del Fiscal.

La policía debe justificar la solicitud de internamiento y la ley consagra expresamente como principio rector de la decisión del juez autorizante del ingreso el de *proporcionalidad*, es decir si está justificada la privación de libertad o si existen otras medidas que pudieran adoptarse menos gravosas para el extranjero. El juez también debe tener en cuenta las circunstancias personales del caso, sobre todo el arraigo de la persona en España y su salud, el riesgo de incomparecencia, si hubo actuaciones para evitar expulsión, si hay condenas o sanciones administrativas previas y procedimientos sancionadores pendientes. Así mismo, debe comprobar que efectivamente es posible materializar la expulsión al país de origen del extranjero.

El juez fija el período máximo de internamiento, que no puede ser superior a 60 días, y puede por tanto ser inferior (aunque suelen autorizar el máximo previsto en la ley). Si la expulsión no pudo finalmente realizarse a pesar de tener a la persona privada de libertad a disposición del Estado durante el plazo de internamiento, no puede solicitarse un nuevo internamiento para los mismos fines.

### 2.3. La excepcionalidad y desproporcionalidad convertidas en regla

Toda ley tiene un margen de interpretación y en la aplicación práctica de la misma se juega mucho de su contenido real. El régimen sancionador de extranjería es un buen ejemplo de ello. Aunque la sanción general para la estancia irregular debería ser una multa, se utiliza ampliamente la expulsión. Aunque la tramitación de las sanciones debe seguir como norma general el procedimiento ordinario, se utiliza ampliamente el preferente. Y aunque la privación de libertad en un centro de internamiento debería ser el último recurso, se utiliza sin atender a las circunstancias particulares de cada caso, provocando con ello graves dramas humanos. Los funcionarios del Cuerpo Nacional de la Policía solicitan frecuentemente el ingreso en el CIE «si hay plaza libre», aunque se trate de personas con mera estancia irregular, sin antecedentes penales, debidamente identificadas con su pasaporte, con domicilio conocido y con familia —frecuentemente menores— en España. Y muchos jueces de instrucción lo autorizan.

Sin embargo, el internamiento preventivo y sistemático en un CIE de toda persona extranjera en situación administrativa irregular que no haya cometido



ningún delito es contrario a la propia normativa de extranjería y a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ha establecido de forma incontrovertida la excepcionalidad del internamiento. Así mismo, es contrario al derecho a la libertad y a la seguridad personales proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que también forman parte de nuestro ordenamiento jurídico<sup>(7)</sup>.

Además, se trata de una medida legislativa desproporcionada en relación al objetivo del Estado de regular las migraciones, que debería sustituirse siempre que sea posible por otras medidas cautelares compatibles con el derecho a la libertad y seguridad de todas las personas, tales como: la notificación periódica a las autoridades, el depósito de una garantía financiera, la obligación de permanecer en un domicilio designado, un centro abierto u otro tipo de vivienda especial<sup>(8)</sup>.

#### **2.4. ¿Quién controla los CIE? ¿Quién garantiza los derechos de las personas internas?**

Hay varias fuentes institucionales de control de los CIE. Tanto Defensor del Pueblo como Fiscalía intervienen en el control de los internamientos. El Defensor del Pueblo tutela los derechos fundamentales y las libertades públicas de la ciudadanía, para lo cual puede supervisar la actividad de las administraciones y organismos que gestionan servicios públicos, en todo el territorio nacional. Y el Ministerio Fiscal representa al interés social a través de la defensa de la legalidad y del interés público tutelado por la ley. Ambas instituciones realizan desde hace años un seguimiento de los CIE, reciben quejas individuales y en sus Informes anuales destinan un apartado a los CIE.

Además, los jueces de instrucción que autorizan cada internamiento pueden recibir quejas y peticiones de la persona cuyo internamiento han autorizado. Esta función de supervisión, sin embargo, es muy difícil de cumplir ya que los internos son frecuentemente trasladados a un CIE en un sitio diferente a su localidad (que es donde está el juez que autorizó su internamiento) y tampoco hay cauces reales para hacer efectiva esta función de control. Consciente de estas limitaciones, la última reforma de la Ley de Extranjería de diciembre 2009 introdujo un avance muy positivo consistente en la creación de una nueva figura, el *juez de control de los Centros de Internamiento de Extranjeros*. La Ley

(7) El Dictamen de AEDIDH citado en la bibliografía desarrolla ampliamente la falta de conformidad de los CIE con el derecho internacional, mientras que el artículo de la profesora Martínez Escamilla muestra la excepcionalidad jurídica del internamiento según la legislación española.

(8) A este respecto, cabe reseñar, entre otros, el trabajo del *Servicio Jesuita a Refugiados* (SJR), que desde hace años señala los costes de la detención y busca alternativas a la misma.



establece que se debe designar un Juzgado de control en cada localidad donde haya CIE, cuyas funciones son conocer y resolver las peticiones y quejas de los internos que afecten a sus derechos fundamentales. No controla la expulsión sino las condiciones del internamiento y el acceso efectivo de los extranjeros a sus derechos durante el mismo<sup>(9)</sup>.

La reforma separa así las atribuciones entre el Juez de Instrucción competente para autorizar el internamiento (que será el del lugar donde se ha practicado la detención) y el Juez que supervisa la estancia de los extranjeros en los distintos Centros (que será el del lugar donde está el CIE) y fortalece con ello las garantías de los internos.

Los Juzgados de control han comenzado a funcionar en 2010, su creación por tanto es reciente y falta aún la necesaria regulación legal de esta figura. Pero la función que les ha sido encomendada de velar por el respeto de los derechos de los extranjeros internados es de la máxima importancia y necesidad. Y en algunas localidades, como Madrid o Valencia, ya han conseguido mejoras importantes en los respectivos CIE.

Una vez establecida la figura de control, es preciso ahora asegurar que les llegan las quejas de las personas internas, lo cual no es tan sencillo dado que se trata de una población privada de libertad ambulatoria. Para ello es preciso que todos los CIE habiliten las medidas necesarias a fin de:

- Informar a todas las personas internas, a su ingreso en el CIE, por escrito y en un idioma que comprendan, de la existencia de un Juzgado de control del CIE en esa localidad y sus funciones.
- Establecer los cauces y medios para que los internos de todos los CIE puedan efectivamente dirigirse al Juzgado de control.
- Que el procedimiento fijado garantice la confidencialidad y rapidez de las comunicaciones entre las personas internas y el Juzgado.

## 3 LAS CRÍTICAS A SU FUNCIONAMIENTO

### 3.1. Críticas a su funcionamiento

La historia de los CIE en España está llena de quejas por su funcionamiento y denuncias de vulneraciones de los derechos de las personas internadas.

(9) Durante el internamiento, las personas mantienen *todos* sus derechos salvo la libertad de movimiento, ya que están retenidos.



Organizaciones sociales e instituciones públicas han emitido informes poniendo de manifiesto las deficiencias materiales<sup>(10)</sup> y de funcionamiento estos Centros<sup>(11)</sup>. A continuación resumimos las principales críticas que se han formulado desde distintas instancias.

1. Acusada tendencia a priorizar las medidas de *seguridad y control* policial de los centros, en claro detrimento de las condiciones de vida de los internos y del mantenimiento de sus derechos.
2. *Inadecuación del modelo*, basado en la custodia directa por parte del Cuerpo Nacional de Policía en un período dilatado de tiempo de personas de muy diversa procedencia. Sería preferible que dicha custodia policial se limitase a los aspectos externos de seguridad y se asignase el papel de coordinación de la convivencia en el centro a personal especializado en la intervención social.
3. Ausencia de *información* clara, comprensible y en su idioma a todos los internos sobre su situación jurídica (motivos de la estancia en el CIE, datos de su abogado y copia del auto de internamiento). Folleto explicativo que explique el funcionamiento del CIE (distribución de espacio, horarios, utensilios de higiene y ropa de cama y toallas disponibles, servicio de comedor, lavandería), recursos disponibles en el CIE, condiciones de acceso a los mismos y prestaciones que realizan (médico, atención social, jurídica), régimen de visitas, comunicación con el exterior, peticiones al Director, posibilidad de formular peticiones y quejas al Juzgado de control del CIE y forma de hacerlo y sus derechos y obligaciones. Aunque está previsto en la ley, los CIE no suelen proporcionar dicha información a los internos al ingresar en el Centro o lo hacen de forma muy deficiente.
4. Ausencia generalizada en los CIE de *servicios de asistencia social* dentro de los centros (salvo en Madrid desde 2009 y, de manera intermitente, en otros centros) a pesar de estar previsto en la normativa, lo que ayuda a crear un difícil clima de convivencia. Respecto a la atención *médica*, varios de los CIE sólo cuentan con la presencia ocasional de un médico.
5. Deficiencias en el régimen de *comunicaciones y visitas*. La sensación de abandono e indefensión de las personas internas es debida en gran parte a que se les retira el teléfono móvil al entrar en el centro, a que las posibilidades de llamar fuera están restringidas por la escasez de teléfonos públicos disponibles y a que las posibilidades de que les con-

(10) Los informes más desfavorables son los correspondientes a los CIE de Málaga y Algeciras.

(11) El apartado de Bibliografía recoge una muestra de los mismos.



tacten por teléfono desde el exterior son mínimas y en muchos CIE inexistentes.

El régimen de visitas también sufre restricciones significativas. En Madrid, por ejemplo, el interno sólo puede recibir la visita de una persona al día, por la tarde, durante unos 20 minutos y tiene que comunicarse a través de un cristal y un teléfono. Las personas que son trasladadas al CIE desde otra ciudad no tienen frecuentemente a nadie que les visite. A la vez, los familiares se quejan de las colas para visitar a los internos y de la falta de información sobre su familiar cuando van al CIE y no está allí (si ha sido trasladado para alguna gestión o al hospital, si ha sido puesto en libertad o si ha sido expulsado y en este caso en qué vuelo y a qué ciudad). Todo ello genera una gran ansiedad y sufrimiento.

6. Ausencia de mecanismos efectivos de *prevención de tratos degradantes y racistas* por parte de la policía hacia los internos y *control de la actuación policial*, tanto dentro de los centros como durante los traslados para gestiones fuera del CIE y a los puertos de salida para expulsión.

Las quejas por el trato policial son generalizadas, tanto durante la estancia en el CIE como en los traslados para gestiones y a los aeropuertos, con abundantes denuncias formuladas en los últimos años por lesiones y malos tratos. Un paso positivo y necesario sería que todos los funcionarios que trabajan en los CIE lleven visible una placa identificativa, como exige la normativa. Como ha señalado varias veces el Defensor del Pueblo en sus informes anuales, también es preciso en todos los CIE (y en los aeropuertos) un sistema de video-vigilancia repartido por todas las instalaciones y dependencias del CIE salvo dormitorios y baños que permita la grabación de las imágenes y posterior almacenamiento de las mismas.

7. Ausencia generalizada de un procedimiento efectivo de *quejas* con garantías de intimidad y celeridad que asegure que las quejas de los internos llegan al Juez de control.
8. Incumplimiento efectivo del *derecho de acceso y visita de entidades sociales*. A pesar de estar recogido en la normativa, en la mayoría de los CIE no se permite el acceso a las instalaciones de las organizaciones sociales. De manera excepcional y desde principios del año 2010, Cruz Roja tiene acceso estable al CIE de Madrid, gracias a un convenio financiado por el propio Ministerio de Interior para proporcionar atención social<sup>(12)</sup>. Las

(12) El Ministerio del Interior y Cruz Roja han firmado un nuevo convenio en junio de 2011 para extender este servicio al CIE de Valencia.



organizaciones sociales que entran en los CIE lo hacen a título individual, en el turno de visitas de amigos o familiares o como abogados. Al entrar como visitas, las condiciones para hacer un control social de la situación del CIE son muy limitadas, ya que el tiempo de visita suele ser breve y la visita tiene lugar con separación física del interno y, en ocasiones, con presencia policial. Las colas para entrar y el poder visitar solo a una persona cada vez también dificultan el acceso a un número mayor de internos.

En Madrid por ejemplo, durante 2010, Pueblos Unidos y la Asociación Cultural Escuela Popular de Prosperidad solicitaron por escrito varias veces al Ministerio del Interior visitar a los internos, en 2009 lo solicitó SOS Racismo Madrid y en ese mismo año y en 2007 lo había solicitado también Médicos del Mundo. La respuesta fue en todos los casos negativa o no hubo respuesta. En enero de 2011, un Auto del Juzgado de control del CIE de Madrid supuso un hito en este tema.

---

#### Auto del Juzgado de control del CIE de Madrid, enero 2011

---

Acuerda requerir al Sr. Director el CIE de Madrid, a fin de que disponga y establezca las siguientes medidas:

- a) *«Habilitar el horario de mañana y tarde, para que las ONGs por medio de sus representantes o miembros, sean o no abogados, puedan visitar, comunicar y asistir a los internos que lo soliciten o a los internos que las ONGs, sus representantes o miembros soliciten.*
  - b) *Habilitar a los representantes o miembros de las ONGs para que no tengan que guardar colas de espera cuando vayan a efectuar sus visitas y asistencias y que sus visitas no estén sometidas a duración máxima de tiempo.*
  - c) *Disponer el Sr. Director del Centro que las comunicaciones de los internos con los miembros de las ONGs sean realizadas directamente y no mediante el uso de aparatos tipo telefónico, de tal modo que las mamparas o cristales de aislamiento permanezcan abiertos y no cerrados».*
- 

Tras un intento fallido de recurrir el Auto por parte del Ministerio del Interior a través de la Abogacía del Estado, el 1 de marzo de 2011, el CIE de Madrid emitía por primera vez unas «Normas de visitas de ONGs a internos». Sólo desde entonces, las entidades sociales pueden visitar a los internos que deseen, en el locutorio, de lunes a viernes, de 10 a 13 horas sin límite de tiempo de internos a visitar y sin separación física. Es un avance muy positivo que está funcionando correctamente y esperamos sirva para extender esta práctica al resto de los CIE en Es-



paña. Sin embargo, aún no se permite el acceso de las entidades a las instalaciones ni tampoco se permite la realización de actividades colectivas con grupos de internos como sí ocurre en los centros penitenciarios.

9. Ausencia de *transparencia e información pública*. Los CIE son centros opacos, en los que la información pública cuantitativa y cualitativa es prácticamente inexistente, lo que dificulta enormemente el seguimiento de las políticas públicas por parte de la sociedad civil y otras instancias públicas. Faltan memorias anuales con información sobre aspectos básicos como el número de personas que han estado en el CIE y motivo del ingreso, situaciones jurídicas de las personas internas, personas expulsadas, personas puestas en libertad y motivos, duración del internamiento y una memoria económica de gastos de los CIE.
10. Dificultad para el *ejercicio de la libertad religiosa*. Aunque obviamente los internos pueden rezar individualmente o en pequeños grupos auto-organizados, el ejercicio efectivo y pleno del derecho a la libertad religiosa y su práctica se ve muy limitado. Sólo en Valencia de manera habitual y en Madrid esporádicamente (dos o tres veces al año, y sólo desde 2010) se permiten realizar celebraciones religiosas, y sólo católicas.

### LOS CIE DE ALGECIRAS Y MÁLAGA

«En lo que concierne al CIE de Algeciras se reproduce cuanto se había denunciado el año anterior. En lugar de tratarse de un edificio destinado a custodiar a extranjeros sometidos al derecho sancionador administrativo tiene la apariencia de una prisión orientada al castigo y rehabilitación de delincuentes. Además, no se han solventado buena parte de las graves deficiencias de que adolecía derivadas de la vetustez de la construcción que impide una estancia medianamente normalizada. Otro tanto cabe decir del CIE de Málaga, que no ha mejorado en nada respecto del año anterior; como expresivamente afirma el Fiscal de Extranjería, sus instalaciones son sencillamente *deplorables* a tal punto que califique como una *inversión a fondo perdido* toda la que se encamine a la rehabilitación de una estructura irreparable».

*Memoria 2010 de la Fiscalía General del Estado*

«Se puso de manifiesto una vez más la necesidad de sustituir el Centro de Internamiento de Extranjeros de Málaga por otro de nueva construcción, debido a sus graves problemas estructurales y se solicitó la realización de diversas mejoras hasta tanto fuera viable su traslado».

*Informe del Defensor del Pueblo 2010*



## DEFICIENCIAS QUE SE MANTIENEN EN EL TIEMPO

Respecto al CIE de Madrid: «En cuanto al sistema de cierre y apertura de las puertas de los dormitorios y de acceso a los módulos, presenta problemas en supuestos de emergencia, al no ser centralizado, al tiempo que plantea situaciones innecesariamente aflictivas, como las derivadas de la dificultad de los internos para acceder al baño durante el período nocturno, para lo cual deben llamar la atención del funcionario de guardia mediante gritos, al no tener las habitaciones pulsadores de llamada».

*Informe del Defensor del Pueblo 2008*

«Preocupa a esta Institución que la Administración haya justificado la falta de ejecución de diversas mejoras por carencias presupuestarias. Entre estas mejoras se encuentra la instalación de pulsadores de llamada en las habitaciones y habilitación de un sistema de apertura y cierre centralizado en las puertas de los dormitorios y de acceso a los módulos, el incremento del número de mesas y sillas dada la alta ocupación del centro y mejora de las zonas de esparcimiento, la dotación de un trabajador social, la ampliación del servicio de limpieza en horario de tarde, así como la reforma de los locutorios».

*Informe del Defensor del Pueblo 2009*

En el CIE de Madrid «continúa sin instalarse un sistema de apertura y cierre centralizado en las puertas de los dormitorios y acceso a los módulos para facilitar la evacuación en caso de emergencias y tampoco se han instalado pulsadores de llamada en las celdas. De igual modo, continúa sin subsanarse la deficiente dotación de material lúdico y falta de techado en los patios, así como un protocolo para tratar a las internas que se encuentren en período de gestación».

*Informe del Defensor del Pueblo 2010*

### 3.2. Los CIE y el control social

Ya hemos dicho que los CIE muestran la cara más represiva de la política migratoria. También hemos visto que se está haciendo un uso indiscriminado del internamiento de personas extranjeras en situación irregular. La pregunta es ¿por qué? ¿Qué se busca con ello? ¿Qué se pretende?

Para intentar dar una respuesta, hay que reconocer la existencia de un doble mecanismo simultáneo. Por un lado, en torno a los CIE domina la opacidad y el oscurantismo. La opinión pública desconoce lo que ocurre dentro, no se permite el acceso a la sociedad civil, no se emiten informes oficiales



y públicos, ni siquiera hay estadísticas desglosadas de las personas internadas anualmente. Por otro lado, los responsables políticos emiten con cierta frecuencia (sobre todo en época electoral) declaraciones públicas o conferencias de prensa en las que intentan subrayar el éxito de la lucha contra la inmigración irregular («ilegal», dicen con frecuencia las autoridades): es en ese contexto donde se proporcionan datos de expulsiones, internamientos o CIE.

Pareciera, entonces, que la preocupación de la administración respecto al internamiento de extranjeros se centrara en utilizarlo como instrumento de control. Pero los datos parecen indicar que ni siquiera lo importante es el control efectivo de los flujos de migración irregular (ya hemos visto que la efectividad del internamiento de cara a la expulsión apenas supera el 50%) sino sobre todo el control social. Pareciera que se busca transmitir a la ciudadanía española la idea de que el gobierno controla con mano dura a los inmigrantes irregulares: mensaje de tranquilidad, orden y control. Simultáneamente, a los inmigrantes irregulares (actuales o potenciales, ya hemos mencionado la «irregularidad sobrevenida») se les lanza un mensaje de miedo, persecución, hostigamiento y criminalización. Los CIE, pues, serían la «visibilización invisible» de la política del miedo: válvula de escape en época de crisis y, al mismo tiempo, fuente de sometimiento social.

En medio de todo ello, por supuesto, desaparece la lógica de los derechos humanos. Lo cual es especialmente grave, porque si el Estado priva de libertad a una persona pero afirma (como es el caso) que todos sus demás derechos tienen plena vigencia, entonces el Estado tiene la obligación de cumplir efectivamente esos derechos. Es decir, no basta afirmar que existen los derechos, sino que el Estado tiene la obligación directa de garantizar el ejercicio efectivo de los mismos, toda vez que la persona tiene privada su libertad y por tanto no los puede ejercer en circunstancias normales. Pero todo ello queda, en la práctica, reducido a la nada, subsumido en estos agujeros negros que son los CIE. A no ser que, efectivamente, el poder judicial y la sociedad civil puedan ejercer un cierto control social sobre los CIE y la administración pública a este respecto.



## JUECES PARA LA DEMOCRACIA

1. JpD quiere manifestar su defensa del reconocimiento del derecho a migrar como uno de los derechos humanos universales.
2. Los CIES son espacios difícilmente compatibles con las sociedades democráticas avanzadas y con los principios del estado de Derecho, porque crean zonas ajenas al control del derecho. Mientras se mantienen, debe existir un control judicial y social, con presencia de las asociaciones de Derechos Humanos, para evitar la arbitrariedad y violación de los derechos humanos.
3. Los controles policiales de identidad de ciudadanos y ciudadanas extranjeros, basados en «perfiles étnicos o raciales», suponen una práctica contraria a los derechos básicos más elementales, a la vez que la errónea identificación social de inmigraciones y delincuencia.

...

*Conclusiones sobre migraciones y desplazamientos de personas,*  
26.º Congreso de «Jueces para la Democracia»:  
«Nuevos retos ante la crisis». Albacete, junio 2011

## 4 EL REGLAMENTO QUE SE ESTÁ ELABORANDO

La regulación actual de los CIE está recogida en una escueta Orden Ministerial de 1999 en la que faltan muchos aspectos por regular de cara a mejorar su funcionamiento y garantizar los derechos de los internos. El 11 de diciembre de 2009 el Parlamento español aprobó la cuarta reforma en una década de la Ley Orgánica de Extranjería (LO 2/2009) donde se establecía la necesidad de dotar a los Centros de Internamiento para Extranjeros (CIE) de un Reglamento específico que regule su funcionamiento y las condiciones de internamiento de las personas. Más de un año y medio después, este reglamento aún no ha visto la luz.

En 2011 está prevista la publicación de un Reglamento sobre los CIE, que está elaborando el Ministerio del Interior y que tendrá el rango de Real Decreto. Será una oportunidad estratégica para dotar de transparencia a estos centros y garantizar el respeto a los derechos humanos dentro de los mismos. O por el contrario, para consolidar la existencia de «agujeros negros» en nuestro sistema, donde falta información pública y respeto a los derechos de las personas internadas. Necesitamos un Reglamento de los CIE ya, porque la ausencia de regulación es además lo que ha provocado un amplio margen de



discrecionalidad en su gestión tanto en aspectos generales que regula el Ministerio del Interior como en las normas particulares que cada Director adopta en el CIE que dirige en cada momento.

Esta situación ha llevado a unirse a las entidades sociales que trabajan en este tema en distintos territorios del Estado para impulsar una campaña de incidencia política y social dirigida a exigir al Gobierno que elabore un Reglamento y que el mismo proteja de manera efectiva los derechos de las personas internadas en los CIE. Así mismo, las entidades solicitan que el Gobierno tenga en cuenta la experiencia específica en CIE de las organizaciones que forman la Plataforma, social y jurídica, y establezca cauces de consulta para su participación en la elaboración del Reglamento. Como parte de la Campaña, han elaborado el siguiente Manifiesto, al que ya se han adherido 400 entidades y más de 4.000 ciudadanos individualmente.

*Entidades promotoras: ACSUR - Andalucía Acoge - Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA) - Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH) - Campaña «CIEs No» (Valencia) - Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) - Convivir Sin Racismo (Murcia) - Federación estatal de Asociaciones de SOS Racismo - Ferrocarril Clandestino - Fundación Acción Pro Derechos Humanos - Grupo Inmigrapenal - Médicos del Mundo - Migreurop - Mugak - Plataforma de Solidaridad con los/las Inmigrantes (Málaga) - Pueblos Unidos - Observatorio del Sistema Penal y Derechos Humanos (Universidad de Barcelona) - Parroquia San Carlos Borromeo (Madrid).*

### **MANIFIESTO PARA QUE EL DERECHO NO SE DETENGA A LA PUERTA DE LOS CIE**

Las organizaciones sociales, entidades y ciudadanos abajo firmantes pedimos el cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), espacios contrarios a los instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por España, y mostramos nuestra preocupación por el oscurantismo con que el Gobierno español está elaborando el Reglamento que regulará el funcionamiento de estos Centros. Margina así a la sociedad civil en el tratamiento de uno de los puntos más cuestionados y represivos de la política migratoria: la privación de libertad a personas que no han podido obtener o renovar el permiso de residencia.

Son meses esperando conocer el borrador de este reglamento que está elaborando el Ministerio de Interior –pese a que la última modificación de la LOEX, de 11 de diciembre de 2009 dispuso que se aprobaría en el plazo de 6 meses–, sin que haya sido posible saber sus líneas básicas ni mucho menos poder intervenir mínimamente para que se garanticen en él la totalidad de los Derechos de las personas que son



internadas en los CIE. Esta ausencia de diálogo sólo puede presagiar la imposición de una norma restrictiva y limitadora de derechos que dé continuidad a la actual inseguridad jurídica propiciada por la imposición unilateral y arbitraria de las normas de cada centro.

Las denuncias documentadas sobre el funcionamiento de los CIE, formuladas en los últimos años por el movimiento asociativo que trabaja a pie de calle, así como por entidades europeas, comisiones del Parlamento Europeo e instituciones españolas como el Defensor del Pueblo, y equivalentes autonómicos, o la propia Fiscalía General del Estado, no pueden obviarse en el próximo Reglamento. Por ello, pedimos una interlocución oficial que permita al movimiento asociativo y al resto de entidades implicadas, una participación real en el debate en torno al futuro Reglamento.

La sociedad civil no puede ser excluida del proceso de elaboración del Reglamento que regulará el funcionamiento de estos espacios donde miles de personas permanecen detenidas por no tener su situación administrativa regularizada. Son nuestras vecinas y vecinos, parte importante de una sociedad en la que no cesaremos en nuestro empeño de que sean respetados los Derechos de las personas, independientemente del lugar donde hayamos nacido.

Es necesaria, entonces, la implicación de todos los estamentos de nuestra sociedad para conseguir dicha interlocución. El pronunciamiento de las entidades sociales, de las que se mueven en el ámbito jurídico, en el mundo universitario, en el campo de la salud pública, de la enseñanza, etc. puede favorecer que Interior apruebe un Reglamento que garantice y desarrolle los derechos básicos de las personas encerradas en los CIE.

Insistimos en que el único derecho limitado por el ordenamiento jurídico a dichas personas es el de la libertad ambulatoria. Por ello, el Reglamento ha de garantizar el cumplimiento de todos los demás derechos: a la integridad física y psicológica, a la salud, a la asistencia jurídica y social, a la comunicación sin trabas y respetando el derecho a la intimidad, al conocimiento y ejercicio de sus derechos, a unas instalaciones en condiciones.

Y en tanto los tiempos conduzcan a un cierre de estos centros, se ha de acabar con el oscurantismo sobre su funcionamiento, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de los internos e internas, el acceso de las entidades sociales y proporcionando información pública y estadísticas precisas sobre las personas que pasan por los CIES, su situación jurídica, la duración del encierro y la resolución final del mismo, su expulsión o puesta en libertad.

Pedimos tu **apoyo** a este manifiesto, al que puedes adherirte en [www.inmigra-penal.com](http://www.inmigra-penal.com)



## 5 BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA PARA EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, AEDIDH (2011): *Los centros de internamiento de extranjeros*. Dictamen presentado ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Examen de los Informes periódicos XVIII a XX de España. Ginebra. [http://aedidh.org/sites/default/files/AEDIDH\\_Dictamen\\_CEDR\\_0.pdf](http://aedidh.org/sites/default/files/AEDIDH_Dictamen_CEDR_0.pdf)
- ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS DE ANDALUCÍA, APDHA (2008): *Centros de retención e internamiento en España*. [http://www.apdha.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=548&Itemid=45](http://www.apdha.org/index.php?option=com_content&task=view&id=548&Itemid=45)
- COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO, CEAR (2009) «Situación de los centros de internamiento para extranjeros en España». <http://www.cear.es/informes/Informe-CEAR-situacion-CIE.pdf>
- DEFENSOR DEL PUEBLO: *Informes anuales de Defensor del Pueblo, capítulo de Inmigración y Extranjería*. <http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/index.html>
- FERROCARRIL CLANDESTINO; SOS RACISMO MADRID y MÉDICOS MUNDO MADRID (2009): *Voces desde y contra los Centros de Internamiento para Extranjeros. Para quien quiera oír*. <http://www.inmigrapenal.com/Areas/Cies/Documentos/CIEFerrocarrilClandestino.pdf>
- FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO: *Memorias Anuales, Actividad del Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería*. [www.fiscal.es](http://www.fiscal.es)
- GRUPO INMIGRAPENAL (2009): *El internamiento de extranjeros en el proyecto de reforma de la Ley de Extranjería. Propuestas y razones para su modificación*. <http://www.inmigrapenal.com/Areas/Cies/Documentos/El%20internamiento%20de%20extranjeros%20en%20el%20Proyecto.Reflexiones%20para%20su%20modificacion.pdf>
- JUECES PARA LA DEMOCRACIA. (2011): *Conclusiones sobre migraciones y desplazamientos de personas*. Albacete: XXVI Congreso «Nuevos retos ante la crisis». <http://www.juecesdemocracia.es/congresos/xxvicongreso/conclusiones/PROPUESTAS%20SOBRE%20INMIGRACION.pdf>
- MARTÍNEZ ESCAMILLA, M. (2009): «Para que el derecho no se detenga a las puertas de los CIE». *Análisis del régimen jurídico del internamiento de extranjeros*. Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales, Núm. LXII.
- PERNÍA IBAÑEZ L.; RODRÍGUEZ CANDELA J.L. y RUIZ ENCISO, G. (2010): (2010), *Centros de internamiento de extranjeros. Cárceles encubiertas*. Plataforma de solidaridad con los inmigrantes de Málaga. San Sebastián: Tercera Pensa- Hirugarren Prentsa S.L. (Gakoa Liburuak),



PUEBLOS UNIDOS y el ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID (2011):  
*Estancia irregular: ¿multa o expulsión? Mejora tu información y la defensa de tus derechos.*  
[www.pueblosunidos.org](http://www.pueblosunidos.org) y [crsa.icam.es](http://crsa.icam.es)

PUEBLOS UNIDOS (2010): «100 ventanas a 5000 vidas truncadas. Informe de Pueblos Unidos sobre el CIE de Aluche en 2010». [www.pueblosunidos.org](http://www.pueblosunidos.org)



## Bibliografía

---

- ABRAMSOM, MF. (1972): The criminilization of mentally disordered behavior: possible side-effect of a new mental health law. *Hospital and Community Psychiatry*. N° 23.
- ALBA RICO, S. (1995): *Las reglas del caos. Apuntes para una antropología del mercado*. Barcelona: Anagrama.
- ALLPORT, G. W. (1954): *The nature of prejudice*. Nueva York: Doubleday Books.
- ANTUNES, C. (1990): *Manifiesto ecosocialista: Por una Alternativa Verde en Europa*. Barcelona.
- ARKAITZ, (2007): La inmigración en España: Una aproximación metropolitana comparada. *Arquitectura, Ciudad y Entorno*. Vol.2, Número 4.
- ARREGUI, J. (2011): «La Justicia de Obama» en diario Deia, 8 de Mayo
- ASOCIACIÓN DE LA PRENSA DE MADRID (2009): *Revista Cuadernos de Periodistas*. Editorial Fragua.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA PARA EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, AEDIDH (2011): *Los centros de internamiento de extranjeros*. Dictamen presentado ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Ra-



- cial, Examen de los Informes periódicos XVIII a XX de España. Ginebra. [http://aedidh.org/sites/default/files/AEDIDH\\_Dictamen\\_CEDR\\_0.pdf](http://aedidh.org/sites/default/files/AEDIDH_Dictamen_CEDR_0.pdf)
- ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS DE ANDALUCÍA, APDHA (2008): *Centros de retención e internamiento en España*. [http://www.apdha.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=548&Itemid=45](http://www.apdha.org/index.php?option=com_content&task=view&id=548&Itemid=45)
- AYERDI, P. (2008): «Perfiles sociales de la opinión pública española sobre la inmigración. Revista Internacional de Sociología». Volumen 66. Número 50.
- BALANDIER, G. (1988): *Modernidad y Poder*. Madrid: Júcar Universidad.
- BAUDRILLARD, J. (1984): *Cultura y simulacro*. Barcelona: Kairós
- BELTRAN, M. (1982) «La realidad social como realidad y apariencia», REIS.
- BECK, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Siglo XXI de España Editores.
- BELFRAGE, H. (1998): A ten year follow up of criminality in Stockholm mental patients British. *Journal of Criminology*, N° 38.
- BENEDICTO XVI (2009): *Cáritas in Veritate* 22. Carta Encíclica.
- BERGER, P. y LUCKMANN, T. (1966): *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu,
- BERNUZ, M<sup>a</sup>.J. y PEREZ, A.I. (coord.) (2006): *La tensión entre libertad y seguridad. Una aproximación sociojurídica*, Universidad de la Rioja.
- BIRMINGHAM, L. (1999): Entre la cárcel y la comunidad: La puerta giratoria de los 90. *Br J Psychiatry* n° 174, (ed español).
- BLANCH, M (2004): «La inmigración como problema: un análisis de las prácticas discursivas de la población autóctona». *Papers* vol 47, Número 74.
- BORDAS, J. (2006): «La inmigración y la delincuencia en la España actual», *Sistema* 190-191.
- BOSCH, J.L.; FARRÀS, J.; MARTÍN, M.; SABATÉ, J.; TORRENTE, D. (2004): «Estado, mercado y seguridad ciudadana. Análisis de la articulación entre la seguridad pública y privada en España». *Revista Internacional de Sociología*, 39.
- BOX, S. (1988): «Explaining Fear of Crime», *British Journal of Criminology, y Delinquency and Deviant Social Behaviour*, 28-3, p.340
- BURSIK, ROBERT D. (1988). «Social Disorganization and Theories of Crime», *Criminology*
- BURSIK, ROBERT J; Y HAROLD, G. GRASMICK (1993). *Neighborhoods and Crime*. Nueva York: Lexington.
- BUTCHER, KRISTIN F. Y ANNE NORRISON PIEHL (1998): «Cross-City Evidence on the Relationship between Immigration and Crime», *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 17-3.



- CABRERA, P., RÍOS, J. (1998): *Mil voces presas*, Madrid, Universidad Pontificia de Comillas.
- CACHÓN, L. (2009): *La España inmigrante: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*. Barcelona: Anthopos,
- CARLOTA, S; PARELLA, S; AMADO; ALARCÓN, BERGALLI, V y GUBERT, F (2000): «El impacto de la inmigración en la sociedad receptora». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 90.
- CARTUYVELS, Y. (2001) : *Judiciaire et therapeutique: Quelles articulations? Rapport pour la Fondation Roi Baudoin*. Loi et Societé- Ligue Bruxelloise Francophone pour la Santé Mentale et Facultés Universitaires Saint Luois (SIEJ\_CES) . Bruxelles.
- CASTELLS, M. (1983): *The City and the Grassroots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*. Berkeley: University of California Press.
- CASTELLS, M. (1990): *The Rise of the Dual City*. Madrid: UAM, 9.
- CAVAN, RUTH S. (1948). *Criminology*. Nueva York: Thomas Y. Crowell.
- CEA, M.A. (2002): «La medición de las actitudes ante la inmigración: evaluación de los indicadores tradicionales de "racismo"». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 99
- CENTROS DE PROTECCIÓN DE MENORES CON TRASTORNOS DE CONDUCTA Y EN SITUACIÓN DE DIFICULTAD SOCIAL (2009). *Defensor del Pueblo*. Disponible en [http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/centros\\_menores\\_problemas\\_conducta.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/centros_menores_problemas_conducta.pdf).
- CHISWICK, D. (2003). Asociación entre trastorno psiquiátrico y delito. En *Tratado de psiquiatría III* ( ed MG Gelder, JJ Lopez Ibor y N Andreasen).Barcelona: Psiquiatría Editores
- CHRISTIE, N (1977): «Conflict as property», en *The British Journal of Criminology* Vol. 1
- CHRISTIE, N. (1993): *La industria del control del delito, ¿La nueva forma del holocausto?*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- CHRISTIE, N. (2001): *Los límites del dolor*. Fondo de Cultura Económica.
- COHEN, ALBERT K. (1955): *Delinquent Boys: The Culture of the Gang*. Glencoe: Free Press.
- COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO, CEAR (2009) “*Situación de los centros de internamiento para extranjeros en España*”. <http://www.cear.es/informes/Informe-CEAR-situacion-CIE.pdf>
- COMISIÓN SENADO USA. (2002): *The Criminal Justice / Mental Health Consensus Project Report* . [www.consensusproject.org](http://www.consensusproject.org)



- COMITÉ EUROPEO PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA Y DE LAS PENAS O TRATOS INHUMANOS O DEGRADANTES CPT). (2000): *Secciones "Sustantivas" de los informes Generales del CPT*. Estrasburgo. [www.cpt.coe.int/en/](http://www.cpt.coe.int/en/).
- CONKLIN, JOHN E. (1975): *The impact of crime*. Nueva York: Macmillan.
- CONRAD, P. y SCHNEIDER, J. (1992): *Deviance and Medicalization: From badness to sickness*. 2ª ed. Philadelphia: Temple University Press.
- CORTINA, A. (2009): *Justicia cordial*. Madrid: Trotta.
- CREPAZ, MARKUS M. L., Y REGAN DAMRON (2009): «Constructing Tolerance, How the Welfare State Shapes Attitudes About Immigrants», *Comparative Political Studies*, 42-3.
- DAVIS, A. (2003): *Are prisons obsolete?* New York: Seven Stories Press Open Media Series.
- DEBORT, G. (1982): *La sociedad del espectáculo*. Madrid: Castellote editor
- DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ. (1997): *Informe especial: Situación de los enfermos mentales en Centros Penitenciarios Andaluces*. Sevilla: DPA. [www.defensor\\_and.es/i-ment.htm](http://www.defensor_and.es/i-ment.htm)
- DEFENSOR DEL PUEBLO: *Informes anuales de Defensor del Pueblo, capítulo de Inmigración y Extranjería*. <http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/index.html>
- DESRUES, THIERRY, ÁFRICA JIMÉNEZ, Y OSCAR MOLINA (2008): «La cuestión de la frecuencia y el tipo de trato con los inmigrantes: Una aproximación a los efectos de las relaciones intergrupales sobre las actitudes hacia la inmigración» *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos* 6-7.
- DÍAZ, FABIÀ Y ANA ORTIZ (2003): «Ciudad e inmigración: Uso y apropiación del espacio público en Barcelona», en *La ciudad: nuevos procesos, nuevas respuestas*. Universidad de León.
- DÍEZ NICOLÁS, JUAN (1999): «Los españoles y la inmigración». *Observatorio Permanente de la Inmigración*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- DIEZ RIPOLLÉS J.L. (2005): *De la sociedad del riesgo a la seguridad ciudadana: un debate desenfocado*. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología.
- ESSES, VICTORIA M., JOHN F. DOVIDIO, LYNNE M. JACKSON, Y TAMARA L. ARMSTRONG (2001): «The Immigration Dilemma: The Role of Perceived Group Competition, Ethnic Prejudice, and National Identity», *Journal of Social Issues*, Vol. 57-3.
- EUROSTAT (2006): *Population in Europe 2005: first results*. Boletín número 16/2006.
- FARIS, R. E. L. (1955): *Social Disorganization*. Nueva York: The Ronald Press Company.



- FARIS, R. E. L. (1955): *Social Disorganization*. Nueva York: The Ronald Press Company.
- FAZEL, S, DANESH, J. (2002): Serious mental disorder in 23.000 prisoners: a systematic review of 62 surveys. *Lancet*, n ° 359 (93).
- FERNANDEZ ,R. (1993): *La explosión del desorden. La metrópoli como espacio de la crisis global*. Madrid: Editorial Fundamentos
- FERRAJOLI, L. (1996): *Derecho y razón (teoría del garantismo penal)*. Madrid: ed. Trotta.
- FERROCARRIL CLANDESTINO; SOS RACISMO MADRID y MÉDICOS MUNDO MADRID (2009): *Voces desde y contra los Centros de Internamiento para Extranjeros. Para quien quiera oír*. <http://www.inmigrapenal.com/Areas/Cies/Documentos/CIEFerrocarriClandestino.pdf>
- FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO: *Memorias Anuales, Actividad del Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería*. [www.fiscal.es](http://www.fiscal.es)
- FISCHER, CLAUDE S. (1984): *The Urban Experience*. Nueva York: Harcourt Brace Javanovich.
- FLOCH, MJ. (2000) : *Rapport n° 2521 de la Commision d'enquête de l' Assemblée Nationale sur la Situation dans les prisons françaises. La France face à ses prisons*. [www.assemblee-nationale.fr/2/dossiers/prisons/2prisons.html](http://www.assemblee-nationale.fr/2/dossiers/prisons/2prisons.html)
- FNUAP (1991): *Hacia la Solución de los Problemas de la Población*. Nueva York: Naciones Unidas
- FOUCAULT, M. (1972) : Normalisation et control social. *Esprit*, N° 413.
- FOUCAULT, M. (1992): *Genealogía del racismo. De la guerra de las razas al racismo de estado*. Madrid: La piqueta.
- FRANKLIN, T. W., FRANKLIN, C. A., Y FEARN, N. E. (2008): «A multilevel analysis of the vulnerability, disorder, and social integration models of fear of crime». *Social Justice Research* 21-2.
- FRIEDKIN, NOAH E. (2004): «Social Cohesion», *Annual Review of Sociology* 30.
- GALLEGO DÍAZ, M., CABRERA CABRERA, P., RÍOS MARTÍN, J.C., SEGOVIA BERNABÉ, J.L. (2010): *Andar un kilometro en línea recta. La cárcel del siglo XXI que vive el preso*, Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.
- GALLEGO PÉREZ, J. M<sup>a</sup>. (2010): *Origen, evolución y tendencias de futuro de la población toxicómana en prisión*, Facultad CC.PP. y Sociología, Sociología III. Dpto. Tendencias Sociales (UNED), Tesis doctoral.
- GALLEGO, M., CABRERA, P., RÍOS, J., Y SEGOVIA, J.L. (2010) *Andar 1 km. en línea recta. La cárcel del siglo XXI que vive el preso*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.



- GARCÍA- PABLOS, A. (1999): Tratado de criminología. Valencia: Tirant lo Blanch.
- GARLAN, D. (2005): *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- GARRIDO GENOVÉS, V. (1998): *Educación social para delincuentes*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- GIBBONS, J.H. (1989): Estrategias para el uso de la Energía. En el N° 158 de Investigación y Ciencia
- GINER SANJULIAN, S., LAMO ESPINOSA, E. y TORRES CRISTÓBAL (1998): *Diccionario de Sociología*, Madrid: Alianza.
- GOFFMAN, E. (1994): *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*, Buenos Aires: Amorrortu.
- GRUPO INMIGRAPENAL. (2009): *El internamiento de extranjeros en el proyecto de reforma de la Ley de Extranjería. Propuestas y razones para su modificación*. <http://www.inmigrapenal.com/Areas/Cies/Documentos/El%20internamiento%20de%20extranjeros%20en%20el%20Proyecto.Reflexiones%20para%20su%20modificacion.pdf>
- GUDÍN RODRÍGUEZ-MAGARIÑOS, F (2007): *La cárcel electrónica: Bases para la creación del sistema penitenciario del Siglo XXI*. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch.
- (1974) *Estigma. La identidad deteriorada*, Buenos Aires: Amorrortu.
- HARTNAGEL, TIMOTHY F. (1979): «The Perception and Fear of Crime: Implications for Neighborhood Cohesion, Social Activity, and Community Affect», *Social Forces*, Vol. 58, No. 1.
- HASSEMER, W. (1984): «La víctima» en *Fundamentos de Derecho Penal*. Barcelona: Boch
- HEATHER, N., WODAK, A., NADELMANN, E., O'HARE, P. (2004): *La cultura de las drogas en la sociedad del riesgo*, Barcelona: Public, Grup Igia
- HERNANDEZ, M. y HERRERA, R. (2003): *La atención a la salud mental de la población reclusa*. Madrid: Asociación Española de Neuropsiquiatría.
- HODGIN, S. (1992): Mental disorder, intellectual deficiency, and crime: evidence from a birth cohort. *Archives of General Psychiatry*; N° 49.
- HOPE, PAULINE, ROSALIND EDWARDS, HARRY GOULBOURNE, Y JOHN SOLOMOS (2007): «Immigration, social cohesion and social capital: A critical review», *Critical Social Policy* 27-1.
- HUESCA, A y ORTEGA, E. (2007): *La percepción de inseguridad en Madrid*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.



- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2009) *Encuesta Nacional de inmigrantes 2007*, Una monografía. Madrid: INE.
- JAKOBS, G. (2003): *Derecho penal del enemigo*. Buenos Aires: Editorial Hammurabi.
- JUECES PARA LA DEMOCRACIA. (2011): *Conclusiones sobre migraciones y desplazamientos de personas*. Albacete: XXVI Congreso "Nuevos retos ante la crisis". <http://www.juecesdemocracia.es/congresos/xxvicongreso/conclusiones/PRO-PUESTAS%20SOBRE%20INMIGRACION.pdf>
- JURADO N. (2005): «Factores y características de la desigualdad en la sociedad vasca» en MANZANOS C. (coord.), (2005): *Políticas sociales para la seguridad ciudadana*. Ikusbide.
- KENNEDY, LESLIE W., y ROBERT A. SILVERMAN (1985): «Perception of Social Diversity and Fear of Crime». *Environment and Behaviour* 17-3.
- KORNHAUSER, R. (1978): *Social Sources of Delinquency*. Chicago: University of Chicago Press.
- KUBRIN CHARIS E., y RONALD WEITZER (2003): «New directions in social disorganization theory». *The Journal of research in crime and delinquency* vol. 40. Num. 4
- LAKA, JON PAUL; NARVAIZA, JOSÉ LUIS y SILVESTRE, MARÍA (2006): «Actitudes ante la inmigración en el País Vasco y las tipologías de individuos que éstas producen». *Boletín de Estudios Económicos*, 188.
- LAMB HR, WEINBERG LE. (1998): Persons with severe mental illness in jails and prisons: a review. *Psychiatric Services* N° 49.
- LEVEN, C. L., Y J. H. MARK (1977): «Revealed preferences for Neighborhood Characteristics». *Urban Studies* 14.
- LEWONTIN R.C., ROSE S. y KAMIN L. J. (1996): *No está en los genes. Crítica del racismo biológico*. Barcelona: Grijalbo.
- LINK BG, STUEVE A. (1994): «Psychotic symptoms and the violent/illegal behavior of mental patients compared to community controls» en *Violence and mental disorder* (ed J. Monahan and HJ Steadman), University of Chicago Press.
- LINQUIST P, ALLENBECK P. (1990): Schizophrenia and crime: a longitudinal follow up of 644 schizophrenics in Stockholm. *Bris Journal of Psychiatry* N° 157.
- LOGAN, J. R. Y H. L. MOLOTOTCH. (1987): *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press.
- LUHMANN, N. (1998): *Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general*. Barcelona: Anthropos.
- LYON, D. (1994): *El ojo electrónico. El auge de la sociedad de la vigilancia*. Madrid: Alianza Editorial



- MANZANOS C. (1991): *Cárcel y Marginación social*, Donostia: Gakoa
- MANZANOS C. (1994): La institucionalización de la pobreza en la sociedad vasca y española, *Documentos de Política Social y Servicios Sociales*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- MANZANOS C. (1994): *La sociología y su enseñanza. Revisión crítica de algunas cuestiones claves*. Memoria Docente, Bilbao: Universidad del País Vasco.
- MARKOWITZ, FRED E., PAUL E. BELLAIR, ALLENE E. LISKA y JIANHONG LIU (2001): «Extending Social Disorganization Theory: Modelling the Relationships Between Cohesion, Disorder and Fear». *Criminology*, Vol. 39, 2.
- MARTÍNEZ ARRIETA (2011): Facultades judiciales en la individualización de la pena y en la reinserción del condenado. Jornadas de la abogacía del Estado.
- MARTÍNEZ ARRIETA, A. (2010): «La mediación como tercera vía de respuesta a la infracción penal», en Segovia, J.L. (2010): *Mediación penal y penitenciaria. 10 años de camino*. Madrid: Agape. páginas 57-102.
- MARTÍNEZ ESCAMILLA, M (dir.) (2011): *Justicia restaurativa, mediación penal y penitenciaria: un renovado impulso*. Madrid: Ed. Reus e Instituto Complutense de Mediación y Gestión de Conflictos.
- MARTINEZ ESCAMILLA, M. (2009): «Para que el derecho no se detenga a las puertas de los CIE». *Análisis del régimen jurídico del internamiento de extranjeros*. Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales, Núm. LXII.
- MARTÍNEZ, RAMIRO Y MATTHEW T. LEE (2004): «Inmigración y delincuencia». *Revista Española de Investigación Criminológica* 1.
- MATTHEWS, R (2003): *Pagando tiempo: Una introducción a la sociología del encarcelamiento*. Barcelona: Bella terra.
- MERTON, R.K (1980): *Teoría y estructura sociales* (Trad. Florentino M. Torner y Rufina Borques), México: 2ª ed. Fondo de Cultura Económica.
- MINISTERIO DEL INTERIOR (2009): *Memorias sobre Programas de Intervención con drogodependientes en centros penitenciarios 2005-2009*. SGIP, Madrid.
- MORENO, FRANCISCO JAVIER (2007): «Inmigración y Estado de Bienestar en España». *Política y sociedad* 44.
- MULLEN PE. (2003): «Peligrosidad, riesgo y predicción de probabilidad» en *Tratado de psiquiatría III (ed MG Gelder, JJ Lopez Ibor y N Andreasen)*. Barcelona: Psiquiatría Editores.
- MUÑAGORRI Y. (1996): *Tecnología de la irrealidad, cárceles de máxima seguridad, incomunicabilidad y sublimación autoritaria*. En PANOPTICO, Revista de Critica a la Política Criminal, N° 2. Barcelona: Virus



- MYERS, N. (1987): *El Atlas Gaia para la Gestión del Planeta*. Madrid: Herman Blume.
- NARVAIZA, J.L ; JON PAUL LAKA, y MARÍA SILVESTRE (2007): *Actitudes frente a la inmigración extranjera*. Observatorio Vasco de la Inmigración.
- NEUMAN, E., IRURZUN, V. (1994): *La sociedad carcelaria. Aspectos penológicos y sociológicos*, 4ª ed., Buenos Aires, Depalma.
- NIETZCHE F. (1994): *La genealogía de la moral*. Páginas 29 y ss. Madrid: Alianza Editorial (16 edición).
- NOLLET, F. (2001) : La justice réparatrice.Recréer le lien social. CBCS Politico-Social N° 149.
- OMS (Bureau Regional Européen) (1998) : Promotion de la Santé Mentale dans les Prisons. Declaration de Consensus sur la Promotion de la Santé Mentale dans les Prisons. La Haye.[www.hipp-europe.org](http://www.hipp-europe.org)
- OTERO GONZÁLEZ, P. (2008): «Monitorización electrónica en el ámbito penitenciario» *Icade* (74) pp.
- PAJARES, MIGUEL. (2008): *Inmigración y mercado de trabajo*. Informe 2008 del Observatorio Permanente de la Inmigración, Madrid: Ministerio de Trabajo e inmigración.
- PARK, ROBERT E. (1952): *Human Communities: The City and Human Ecology*. Nueva York: Free Press.
- PARKIN, F. (1971): *Class Inequality and Political Order*. London: McGibbon and Kee. (1979): *Marxism and Class Theory: A Bourgeois Critique*. Londres: Tavistock
- PENROSE, L. (1939): Mental disease and crime: outline of a comparative study of European statistics. *British Journal of Medical Psychology*. N° 18.
- PÉREZ Y RUELA, M. Y THIERRY DESRUES (2008): «Opinión de los españoles en materia de racismo y xenofobia». Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía. Consejo Superior de Investigaciones Científicas
- PERNÍA IBAÑEZ L.; RODRIGUEZ CANDELA J.L.; RUIZ ENCISO G. (2010): (2010), *Centros de internamiento de extranjeros. Cárceles encubiertas*. Plataforma de solidaridad con los inmigrantes de Málaga. San Sebastián: Tercera Pensa- Hirugarren Prentsa S.L. (Gakoa Liburuak),
- PERSELL, CAROLINE H.; ADAM GREEN, Y LIENA GUREVICH. (2001): «Civil Society, Economic Distress and Social Tolerance», *Sociological Forum* 16-2..
- PRATT, J. (2005): *Punishment & Civilization*, London: Sage publications.
- PRIEUR C. (2002) : *Les prisons débordées par l'afflux de malades mentaux*. Le Monde. [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr)
- PUEBLOS UNIDOS y el ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID (2011): *Estancia irregular: ¿multa o expulsión? Mejora tu información y la defensa de tus derechos*. [www.pueblosunidos.org](http://www.pueblosunidos.org) y [crsa.icam.es](http://crsa.icam.es)



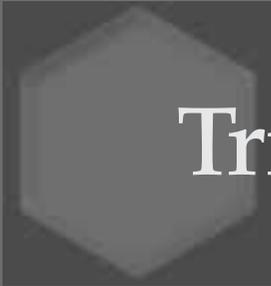
- PUEBLOS UNIDOS. (2010): "100 ventanas a 5000 vidas truncadas. Informe de Pueblos Unidos sobre el CIE de Aluche en 2010". [www.pueblosunidos.org](http://www.pueblosunidos.org)
- REDONDO ILLESCAS, S. (1992): *La intervención educativa en el medio penitenciario*, Madrid: Diagrama.
- REITH, G. (2004): Consumption and its descontents: addiction, identity and the problems of freedom, *The British Journal of Sociology*, Vol. 55, Number 2, London: Bridget Hutter.
- RENDUELES G. (2003): «Tratamiento penitenciario y tratamiento psiquiátrico: una analogía para pensar» en HERNÁNDEZ, M y HERRERA, R (eds). *La atención a la salud mental de la población reclusa*. Madrid: Asociación Española de Neuropsiquiatría.
- RÍOS MARTÍN, J. C. y P. J. CABRERA CABRERA. (1998): *Mil voces presas*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas-Fundación Santa María.
- RÍOS MARTÍN, J. C. y CABRERA CABRERA, P. J. (2003): *Mirando el abismo*, Madrid: Universidad Pontificia Comillas-Fundación Santa María.
- RÍOS, J.C. (2008): *La mediación penal y penitenciaria. Experiencias de diálogo en el sistema penal para la reducción de la violencia y el sufrimiento humano*. 2ª edición. Madrid: Colex.
- ROIZ J. (1992): *El experimento moderno. Política y psicología al final del siglo XX*. Madrid: Trotta
- SAMPSON, ROBERT J. Y STEPHEN W. RAUDENBUSH (2004): «Seeing Disorder: Neighborhood Stigma and the Social Construction of "Broken Windows"». *Social Psychology Quarterly*, 67, 4.
- SAMPSON, ROBERT J. Y W. BYRON GROVES (1989). «Community Structure and Crime: Testing Social Disorganization Theory». *American Journal of Sociology* 94.
- SCHEVE, KENNETH F., Y MATTHEW J. SLAUGHTER (2001): «Labor Market Competition and Individual Preferences over Immigration Policy», *The Review of Economics and Statistics*, 83-1.
- SEN, A. (2010): *La idea de Justicia*. Barcelona: Taurus
- SHAW, CLIFFORD R., Y HENRY D. MCKAY. (1942): *Juvenile Delinquency in Urban Areas*. Chicago: University of Chicago Press.
- SINGLETON, N; MELTZER, H; GATWARD, R; COID, J. y DEASY, D. (1998): *Psychiatric morbidity among prisoners in England and Wales*. Office for National Statistics, London: Government Statistical Service.
- SKOGAN, WESLEY G. Y MAXFIELD, MICHAEL. G. (1981): *Coping with crime: Individual and neighborhood reactions*, Beverly Hills: Sage.



- STARK, RODNEY (1987): «Deviant Places: A Theory of the Ecology of Crime», *Criminology* 25.
- STEADMAN, HJ; MIVEY, EP; MONAHAN, J. (1998): Violence by people discharged from acute psychiatric inpatient facilities and by others in the same neighborhood-surds. *Archives of General Psychiatry* N° 55.
- SUTHERLAND, EDWIN H., Y DONALD R. CRESSEY. (1934): *Principles of Criminology* 2ª ed. Philadelphia: J.B. Lippincott.
- SWANSON, JW; HOZER, CE; GANJU, VK y JONO, RT. (1990): Violence and psychiatric disorder in the community : evidence from the epidemiological catchment area surveys. *Hospital and Community Psychiatry* N° 41.
- TEPLIN, LA. (1984): Criminalizing mental disorder: the comparative arrest rate of the mentally ill. *American Psychologist*; N °39.
- THOMAS, W. I., y F. ZNANIECKI (1918): *The Polish Peasant in Europe and America*. Chicago, Chicago University Press.
- TIIHONEN, J; ISOHANNI, M; RASANEN, P; KOIRANEN, M. y MORING, J. (1997): Specific major mental disorders ad criminality: twenty-six year prospective study of the northern Finish brth cohort. *American Journal of Psychiatry*; N° 154.
- TODOROV T. (1993): *Las morales de la historia*. Pág. 21, Barcelona: Paidós
- TORRENTE, D. (2005): «Vendiendo seguridad: Servicios, conflictos y estrategias de la seguridad privada en España» *Sistema: Revista de Ciencias Sociales* 192.
- TRAUB, S., y LITTLE, C (1999): *Theories of deviance*, Illinois: Peacock Publishers.
- USÓ ARNAL, J. C. (1994): *Génesis y desarrollo del problema de las drogas en España, 1850-1993*, Facultad CC.PP. y Sociología (UNED), Tesis doctoral.
- WACQUANT, L. (2000): *Las cárceles de la miseria*, Madrid: Alianza.
- WACQUANT, L. (2001): *Las cárceles de la miseria*. Madrid: Alianza.
- WACQUANT, L. (2010): «Cuatro estrategias para limitar los gastos penitenciarios» en *Las dos caras de un gueto: ensayos sobre marginalización y penalización*. Buenos Aires: Siglo XXI. Pp. 179-193.
- WAGMAN, D. (2005): «La justicia social como único garante de la seguridad» en MANZANOS C. (coord.), *Políticas sociales para la seguridad ciudadana*”, Ikusbide.
- WAGMAN, DANIEL (2002): «Imágenes sobre la inmigración: Estadística, delito e inmigrantes». *Mugak* 19.
- WALMSELEY, R. (1999): Health Care in Prison. Programme of activities for the development and consolidation of democratic stability (ADACS). Conclusions of the multilateral conference organised by the Council of Europe. Strasbourg.



- WARR, MARK Y MARK STAFFORD. (1983): «Fear of Victimization: A Look at the Proximate Causes», *Social Forces*, Vol. 61-4.
- WILCOX, PAMELA KENNETH C. LAND. (1996): «Perceived Risk versus Fear of Crime: Empirical Evidence of Conceptually Distinct Reactions in Survey Data». *Social Forces* 74-4.
- WILSON, JAMES Q. (1975): *Thinking About Crime*. Nueva York: Basic Books.
- ZAFFARONI, E.R; SLOKAR, A; ALAGIA, A. (2002): *Derecho Penal. Parte General*. Buenos Aires: Ediar.



# Tribuna Abierta

- 
- 1** **Análisis de la calidad de vida de trabajadores con discapacidad y en situación de exclusión social en empleo ordinario.**  
*Nerea Ruiz Simón, Miguel Ángel Verdugo Alonso y María Begoña Orgaz Baz* ..... **187**
  - 2** **Elementos que conforman la percepción negativa sobre la inmigración. Pistas para revertirla.**  
*Sergio Barciela Fernández* ..... **203**
  - 3** **Enfoque basado en derechos humanos y perspectiva de género.**  
*Elena de Luis Romero* ..... **227**





# Análisis de la calidad de vida de trabajadores con discapacidad y en situación de exclusión social en empleo ordinario

**Nerea Ruiz Simón**

Universidad de Salamanca  
nerea.ruiz@usal.es

**Miguel Ángel Verdugo Alonso**

Universidad de Salamanca  
verdugo@usal.es - verdugo@sid.usal.es

**María Begoña Orgaz Baz**

Universidad de Salamanca  
borgaz@usal.es

Fecha de recepción: 27/05/2011

Fecha de aceptación: 03/06/2011

## Sumario

1. Introducción.
2. Método.
3. Resultados.
4. Discusión y conclusiones.
5. Bibliografía.

## RESUMEN

*El objetivo de esta investigación fue analizar la valoración objetiva de la calidad de vida de los 947 trabajadores que presentaron algún tipo de discapacidad y los 188 que presentaron algún tipo de exclusión social que participaron en el Programa ECA Caja Madrid en el año 2008. Fueron los preparadores laborales de las entidades beneficiarias por el Programa ECA quienes valoraron la calidad de vida de dichos trabajadores utilizando la Escala Gencat.*

### **Palabras clave:**

*Empleo con apoyo, calidad de vida, personas con discapacidad y exclusión social.*



## **ABSTRACT**

*The aim of this project is to analyze the objective evaluation of quality of life for 947 workers with some type of disability and 188 in situation of social exclusion who participated in ECA Caja Madrid Program in 2008. Job coaches in ECA Program participating organizations evaluated those workers' quality of life using the Gencat Scale.*

### **Key words:**

*Supported employment, quality of life, people with disabilities and social exclusion.*



## 1 INTRODUCCIÓN

El empleo con apoyo nació en los años ochenta en los Estados Unidos con el objetivo principal de ayudar a las personas con discapacidad intelectual a conseguir un empleo en el mercado laboral ordinario (Brooke, Wehman, Inge y Parent, 1997). Con el paso de los años esta metodología se ha ido desarrollando e implantando en numerosos países (Jordán de Urríes, Beyer y Verdugo, 2008). En Europa, el empleo con apoyo ha evolucionado lentamente pero de manera continuada en la última década del siglo XX. En España se reconoce como el punto de partida la celebración en 1991 del I Simposio Internacional sobre Empleo con Apoyo, en el que se dio a conocer por primera vez este sistema de apoyo personalizado para acompañar a las personas con discapacidad intelectual o de otro tipo, en su búsqueda y mantenimiento de un puesto de trabajo en el mercado abierto. Desde la celebración de aquel I Simposio se han ido celebrando otros con relativa frecuencia. En el noveno, organizado por la Asociación Española de Empleo con Apoyo en 2009, se puso de manifiesto la necesidad de medir el impacto que ejerce el empleo con apoyo en la calidad de vida (CDV) del trabajador, y de sus posibles repercusiones en el ámbito social y comunitario. Se señaló también que esta metodología no tiene que restringirse a la discapacidad, sino que se debe ampliar al ámbito de la exclusión social y, en general, a todas las personas que presentan dificultades de inserción laboral. Con el paso de los años el empleo con apoyo ha demostrado ser de gran importancia para ayudar no sólo a personas con discapacidad intelectual, sino también a otros grupos con especiales dificultades para conseguir y mantener un puesto de trabajo (Jordán de Urríes y Verdugo, 2010). Esto nos ha situado en un panorama en el que la variabilidad de necesidades de apoyo y cuantificación de las mismas es realmente amplia, hay una gran variedad de matices con los que se debe aplicar el modelo, tanto para los colectivos de discapacidad como para los colectivos en situación de riesgo o exclusión social (Jordán de Urríes y Verdugo, 2007).

Son ya varios los estudios realizados que avalan que esta metodología repercute de manera positiva en la calidad de vida percibida por los diversos colectivos que son usuarios de los programas de empleo con apoyo, tanto colectivos de personas con discapacidad (Verdugo, Jordán de Urríes, Jenaro, Caballo y Crespo, 2006; Martín, Verdugo, Jordán de Urríes, Sánchez y Vicent, 2009; Verdugo y Vicent, 2004) como colectivos de personas en situación de



riesgo y/o exclusión social (Verdugo, Santamaría, Orgaz y Martín-Ingelmo, 2010). Sin embargo, no se ha encontrado ningún estudio que analice la CDV de trabajadores en empleo con apoyo desde un punto de vista objetivo. Debido a la inexistencia de tales investigaciones, se planteó analizar la valoración objetiva de la CDV de 1.135 trabajadores que participaron en un programa nacional de empleo con apoyo en el año 2008, siendo los preparadores laborales quienes realizaron dicha valoración.

En la investigación presentada se ha considerado que la Calidad de Vida es un concepto multidimensional basado en ocho dimensiones (Schalock y Verdugo, 2003, 2007) las cuales son: bienestar emocional, relaciones interpersonales, bienestar material, desarrollo personal, bienestar físico, autodeterminación, inclusión social y derechos.

## 2 MÉTODO

### 2.1. Participantes

Los participantes de este programa nacional de Empleo con Apoyo (Programa ECA) en 2008 fueron 1.135 trabajadores, de los cuales 947 tenían algún tipo de discapacidad y 188 presentaban algún tipo de exclusión social. El colectivo de personas con discapacidad estuvo compuesto por cuatro grupos: discapacidad intelectual (55,02%), discapacidad auditiva (21,44%), discapacidad física (14,57%) y enfermedad mental (8,98%). El colectivo formado por las personas que se encontraban en situación de riesgo y/o exclusión social estuvo también compuesto por cuatro grupos: inmigrantes o refugiados (37,77%), personas en situación de ex drogodependencia, afectados de VIH y ex reclusos (34,57%), personas sin hogar y perceptores de renta mínima (18,62%) y por último, el grupo de las minorías étnicas (9,04%). En cuanto al género de la muestra, el 57,53% fueron hombres y el 42,47% mujeres, y en relación con la variable edad, la muestra oscilaba entre los 17 y los 64 años, siendo la edad media de 32,71 años.

### 2.2. Instrumentos

Como instrumento de medida para evaluar la CDV se ha empleado la escala Gencat (Verdugo, Arias, Gómez y Schalock, 2008, 2009, 2010; Verdugo, Schalock, Gómez y Arias, 2007). Se trata de un cuestionario autoadministrado, en el que un profesional de un servicio responde a cuestiones observables de



la calidad de vida de un usuario de dicho servicio. Consta de 69 ítems que miden diferentes indicadores de CDV y que conforman 8 dimensiones. Por otra parte, en esta investigación se han considerado una serie de factores personales y ambientales que fueron extraídos de un formulario de datos del trabajador elaborado para el Programa ECA.

### 2.3. Procedimiento

Los instrumentos para la recogida de datos se enviaron por correo electrónico a los preparadores laborales de los trabajadores insertados mediante empleo con apoyo de las diversas entidades participantes en el Programa ECA.

### 2.4. Análisis de datos

El análisis de datos se realizó con el paquete estadístico SPSS versión 17.0 para Windows. Con el fin de plantear el perfil personal y ambiental de los participantes se realizaron las pruebas<sup>2</sup> y los contrastes t correspondientes. Posteriormente, con el fin de comprobar si existían diferencias significativas en CDV entre los colectivos, se utilizaron diferentes técnicas del Modelo Estructural o de Efectos: cuando se contrastaron los resultados de esta muestra con el baremo, contraste t para una muestra; cuando analizamos las diferencias entre las dimensiones de CDV en función de los colectivos (discapacidad y exclusión), ANOVAS, con las correspondientes pruebas a posteriori.

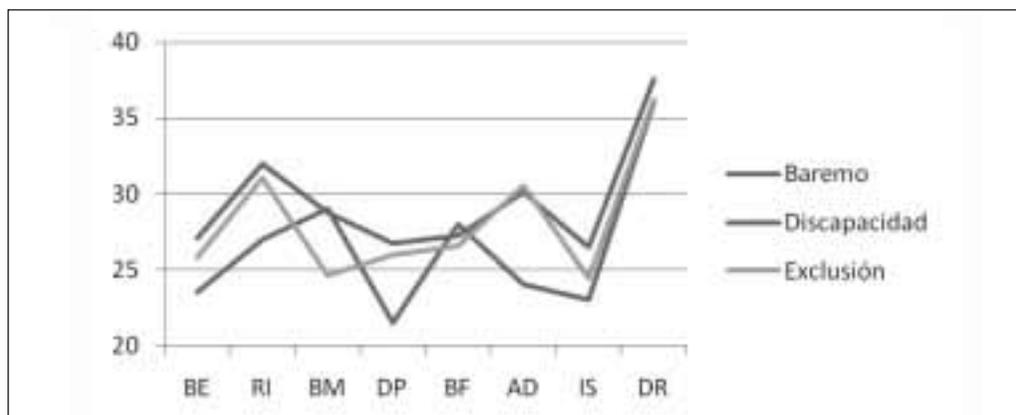
Finalmente, para abordar los modelos explicativos de las dimensiones de CDV, se utilizaron técnicas derivadas del Modelo de Regresión, concretamente el Análisis de Regresión Lineal Múltiple Simultáneo, en un primer momento, para comprobar la contribución de los factores personales y ambientales; y Análisis de Regresión en Pasos Sucesivos, cuando se ha tratado de plantear modelos parsimoniosos que explicasen las diferentes dimensiones. En todos los casos, se han realizado las pruebas de significación, los coeficientes de determinación; los coeficientes de determinación de cambio y los coeficientes de regresión estandarizados de las variables que se han incluido en el modelo; y los índices de tolerancia de las variables que no han entrado.

## 3 RESULTADOS

En primer lugar, se planteó realizar un diagnóstico de los niveles de CDV de los dos colectivos participantes en el Programa ECA, pues se esperaba que ambos colectivos presentaran niveles superiores en sus diferentes dimensiones

en relación con la población general del baremo de la Escala Gencat, la cual estuvo formada por 3.029 usuarios de los servicios sociales de Cataluña que no necesariamente se encontraban trabajando. Para comprobar esto se obtuvo la puntuación media de cada dimensión para cada uno de los colectivos y se comparó con la media obtenida por el baremo en cada una de las dimensiones. Ambos colectivos fueron valorados por los preparadores laborales con niveles de CDV significativamente ( $p=.000$ ) más altos que el baremo en las dimensiones de: bienestar emocional, relaciones interpersonales, desarrollo personal, autodeterminación e inclusión social. Por el contrario, fueron valorados con niveles significativamente inferiores al baremo en bienestar físico. En las dos dimensiones donde los dos colectivos se diferencian son: bienestar material y derechos. En bienestar material el colectivo de exclusión fue valorado con niveles significativamente ( $p=.000$ ) inferiores al baremo, y en la dimensión de derechos el colectivo de discapacidad fue valorado con niveles significativamente ( $p=.000$ ) más elevados que el baremo, no encontrándose diferencias significativas entre el colectivo de exclusión social con el baremo (ver Figura 1).

**Figura 1. Medias en las diferentes dimensiones de calidad de vida para cada colectivo y el baremo**



Fuente: elaboración propia.

La valoración realizada por los preparadores laborales del Programa ECA sobre la CDV de todos los participantes fue en general bastante positiva, pues la media obtenida en cada una de las dimensiones de CDV estaba por encima de 3 (la puntuación mínima era de 1 y el máximo de 4). Se analizaron las posibles diferencias entre las diversas dimensiones de CDV mediante un ANOVA de medidas repetidas en el que se comparó el nivel de los participan-



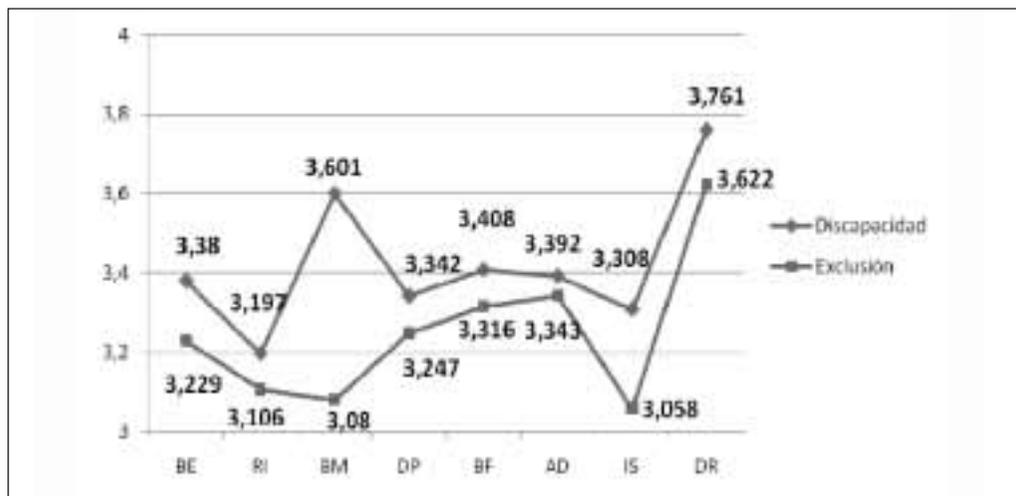
tes en las 8 dimensiones y se encontraron efectos significativos de las dimensiones de CDV [ $F(7,7931)=303,63$ ,  $p=.0001$ ,  $\eta^2=.21$ ]. Realizadas las pruebas a posteriori con el ajuste de Bonferroni se hallaron diferencias significativas ( $p=.000$ ) entre las dimensiones de relaciones interpersonales ( $M= 3,18$  y  $DT= 0,4635$ ) e inclusión social ( $M= 3,26$  y  $DT= 0,4296$ ) con todas las demás, siendo éstas dos dimensiones las que obtuvieron puntuaciones significativamente inferiores tras ser valoradas por los preparadores laborales. Así mismo, fueron significativas ( $p=.000$ ) las diferencias entre la dimensión de derechos con las restantes dimensiones. Esta dimensión fue la mejor valorada por los preparadores laborales ( $M= 3,73$  y  $DT= 0,2454$ ).

Con el fin de comprobar si existían diferencias entre los dos colectivos estudiados en las diferentes dimensiones de CDV, se realizó un ANOVA con un factor intra, las ocho dimensiones, y un factor inter, los dos colectivos. Se hallaron efectos significativos del colectivo [ $F(1,1133)=47,73$ ,  $p=.000$ ,  $\eta^2=.04$ ]. Se pudo afirmar que ambos colectivos obtuvieron buenos niveles de CDV, sin embargo, el colectivo de personas con discapacidad fue valorado con niveles ligeramente superiores que el de exclusión social.

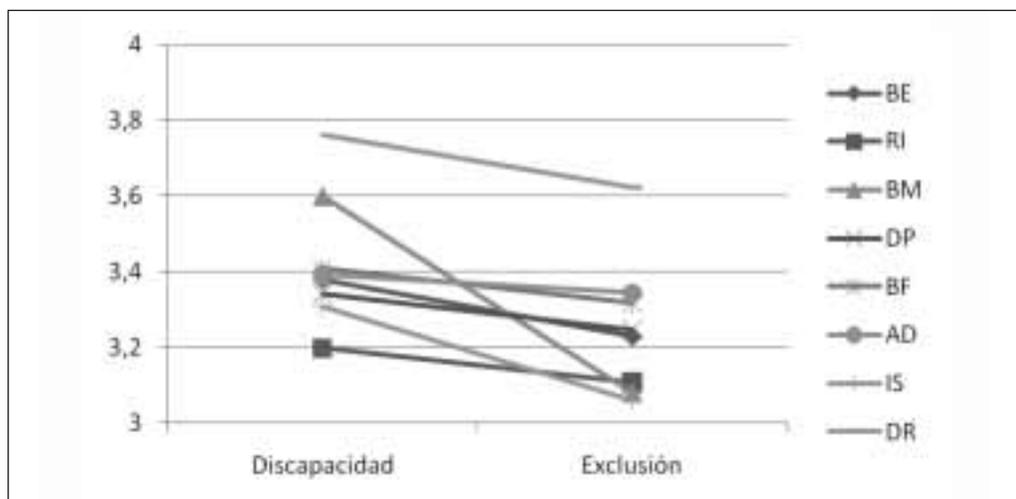
También se encontraron efectos significativos de la interacción colectivo por dimensiones de CDV [ $F(7,7931)=42,22$ ,  $p=.000$ ,  $\eta^2=.04$ ], lo cual nos indica que la valoración que se hace de los dos colectivos en su CDV en las diferentes dimensiones no sigue el mismo patrón. Tras comparar los dos colectivos en las diferentes dimensiones utilizando las pruebas a posteriori con el ajuste de Bonferroni se encontraron diferencias significativas entre colectivos en seis de las ocho dimensiones, y en todos los casos, a favor del colectivo de personas con discapacidad: bienestar emocional ( $p=.000$ ), bienestar material ( $p=.000$ ); desarrollo personal ( $p=.002$ ); bienestar físico ( $p=.002$ ), inclusión social ( $p=.000$ ) y derechos ( $p=.000$ ), y no encontramos diferencias significativas en las dimensiones de relaciones interpersonales y autodeterminación (ver Figura 2).

A continuación, se compararon las diferentes dimensiones en cada uno de los colectivos a partir de las pruebas a posteriori. Los preparadores laborales del colectivo de personas con discapacidad valoraron muy bien sus niveles en relación con los derechos y el bienestar material, y no tan bien las relaciones interpersonales. Por su parte los preparadores del colectivo de exclusión social también valoraron con buenos niveles la dimensión derechos, pero no valoraron tan bien ni el bienestar material, ni las relaciones interpersonales ni la inclusión social (ver Figura 3).

Con el fin de comprobar si la valoración de la CDV era similar en los diferentes grupos de discapacidad, se realizó un ANOVA mixto con un factor intra, las diferentes dimensiones, y un factor inter, el tipo de discapacidad con

**Figura 2. Medias en cada dimensión de calidad de vida para cada colectivo**


Fuente: elaboración propia.

**Figura 3. Media para cada colectivo en las diferentes dimensiones de calidad de vida**


Fuente: elaboración propia.

cuatro niveles: discapacidad intelectual, física, auditiva y enfermedad mental. Se encontraron efectos significativos del tipo de discapacidad [ $F(3,939)=10,13$ ,  $p=.000$ ,  $\eta^2=.03$ ]. Con el fin de analizar entre qué colectivos de discapacidad había diferencias significativas en CDV se realizaron los contrastes a posteriori con la prueba de Scheffé. Se encontraron diferencias significativas ( $p=.000$ )



entre el grupo con discapacidad auditiva y los grupos con enfermedad mental y discapacidad intelectual; y entre el grupo con discapacidad física con el de enfermedad mental. Se puede concluir que fueron las personas con discapacidad auditiva y con discapacidad física las que se valoraron con mejores niveles de CDV, el grupo con enfermedad mental el que peor fue valorado y en un nivel intermedio el de discapacidad intelectual. Al analizar la interacción entre dimensiones y el tipo de discapacidad se obtuvieron también efectos significativos [ $F(21,6573)=43,46, p=.000, \eta^2=.12$ ], lo que quiere decir que el patrón de resultados de los diferentes grupos no fue el mismo para las diferentes dimensiones de CDV. Se estudiaron, utilizando las pruebas a posteriori con el ajuste de Bonferroni las diferencias entre los diversos grupos de discapacidad en las diferentes dimensiones, en cuyo caso se debe resaltar que tan sólo hubo tres dimensiones en las que no se encontraron diferencias significativas entre los diversos grupos: bienestar material, desarrollo personal y derechos. En el resto de dimensiones se encontraron diferencias entre los grupos de discapacidad de muy diversa índole, las más notables se encontraron en las dimensiones de bienestar emocional, relaciones interpersonales y autodeterminación ( $p=.0001$ ). En las dimensiones de bienestar emocional y relaciones interpersonales el grupo con enfermedad mental fue valorado significativamente peor, y en la dimensión de autodeterminación fueron las personas con discapacidad intelectual las peor valoradas por los preparadores laborales junto con el grupo de enfermedad mental. Por otro lado también se estudiaron las diferencias entre las dimensiones en cada uno de los grupos de discapacidad. Al examinar cada uno de ellos, se observaron importantes diferencias en la valoración que hicieron los profesionales de cada una de las dimensiones. En el grupo de discapacidad intelectual destaca la alta valoración de las dimensiones de derechos y bienestar material y la baja valoración de autodeterminación y relaciones interpersonales. En los grupos de discapacidad física y auditiva destaca la alta valoración de derechos y autodeterminación, siendo mínimas las diferencias entre las restantes dimensiones. Por último en el grupo de enfermedad mental destaca también la alta valoración en derechos y en bienestar material y la baja valoración en relaciones interpersonales, bienestar emocional e inclusión social.

Para comprobar si la valoración de la CDV era similar en los diferentes grupos de exclusión se realizó un ANOVA mixto con un factor intra, las dimensiones de CDV, y un factor inter, el tipo de exclusión, con cuatro niveles: minorías étnicas; personas en situación de ex drogodependencia, afectados de VIH y ex reclusos; inmigrantes o refugiados, y por último el grupo formado por las personas sin hogar y los perceptores de renta mínima. En este caso, no se encontraron efectos del grupo de exclusión [ $F(3,180)=1,46, p=.23$ ]. No exis-



tían diferencias significativas en la CDV, globalmente considerada, entre los diferentes grupos de exclusión. No obstante, se obtuvo que la interacción entre dimensiones y tipo de exclusión sí fue significativa [F (21,1260)=2,55;  $p=.000$ ,  $\eta^2=.04$ ], lo cual quiere decir que los diferentes grupos de exclusión no mostraron el mismo patrón de resultados en las diferentes dimensiones de CDV. Seguidamente se estudiaron, utilizando las pruebas a posteriori con el ajuste de Bonferroni, por una parte, las diferencias entre los diversos grupos de personas en situación de exclusión social en las distintas dimensiones, donde únicamente se encontraron diferencias significativas en la dimensión de bienestar material entre el grupo formado por las personas ex drogodependientes, afectados de VIH y ex reclusos y el grupo de las personas sin hogar y los perceptores de renta mínima ( $p=.0001$ ). Estos últimos fueron valorados con niveles más bajos. Por otra parte se examinaron las diferencias entre las dimensiones en cada uno de los grupos de exclusión social, donde se observaron bastantes diferencias en la valoración que hicieron los profesionales de cada una de las dimensiones en cada grupo. El grupo formado por las minorías étnicas fue valorado muy bien en derechos pero muy bajo en inclusión social y bienestar material. El grupo de los ex drogodependientes, afectados de VIH y ex reclusos fue valorado muy bien en derechos y más bajo en inclusión social y relaciones interpersonales. El grupo de los inmigrantes y refugiados fue valorado bien en derechos y peor en inclusión social, bienestar material y relaciones interpersonales. Por último, el grupo de las personas sin hogar y perceptores de renta mínima fue valorado bien en cuanto a derechos y autodeterminación y peor en bienestar material.

Se examinó en qué medida los factores personales, ambientales o una combinación de ambos, explicaban las diferentes dimensiones de CDV de cada colectivo. Por otro lado, se analizó si los dos colectivos mostraban el mismo patrón de resultados y si las diferentes dimensiones se explicaban por los mismos factores en ambos casos. Cuando se examinó al colectivo de trabajadores con discapacidad, se obtuvo que las dimensiones de bienestar emocional y bienestar físico se explicaron únicamente por factores personales; las dimensiones de desarrollo personal, relaciones interpersonales, inclusión social y derechos se vieron influidas fundamentalmente por factores personales, aunque en este caso los factores ambientales también tuvieron una contribución significativa; y, por último, las dimensiones de bienestar material y autodeterminación se explicaron en una proporción similar por ambos conjuntos de factores, concretamente, fue la dimensión de autodeterminación la que se explicó en mayor medida por una combinación de casi todos los factores incluidos en este estudio en el caso de este colectivo. En cuanto al colectivo de exclusión social, cinco de las ocho dimensiones se explicaron únicamente por



factores personales: bienestar emocional, bienestar material, bienestar físico, autodeterminación y derechos; y las otras tres, es decir, relaciones interpersonales, desarrollo personal e inclusión social, se explicaron en proporciones similares por los factores personales y ambientales. Para este colectivo, las dimensiones que más explicaron fueron las de desarrollo personal e inclusión social.

Si se comparan ambos colectivos, las diferentes dimensiones de CDV se explicaron en mayor medida por factores personales, sobre todo en el grupo de exclusión social. En cuanto a las dimensiones de CDV que más explicaron los factores considerados en este estudio, en el caso del colectivo con discapacidad fueron autodeterminación, seguida de relaciones interpersonales y derechos, pero estas dos últimas en un porcentaje más bajo; y en el grupo de exclusión social, se explicaron principalmente las dimensiones de desarrollo personal e inclusión social.

Al considerar las dimensiones de CDV, se comprueba que las de bienestar emocional y bienestar físico se explicaron en ambos colectivos por factores personales. En las dimensiones de bienestar material, autodeterminación y derechos se obtuvo un patrón de resultados diferente, mientras en el caso del grupo de exclusión social se explicaron por factores personales, en el colectivo de discapacidad se explicaron por una combinación de ambos tipos de factores. En las otras tres dimensiones: relaciones interpersonales, inclusión social y desarrollo personal; fueron una combinación de factores personales y ambientales las que explicaban las diferencias en ambos colectivos, sin embargo, mientras en el caso del colectivo de exclusión social fue una proporción similar, en el de discapacidad, la proporción de varianza explicada por los factores personales fue significativamente superior.

Por último, se planteó proponer modelos explicativos para las diferentes dimensiones de CDV para cada colectivo. En el caso de las personas con discapacidad, se pudo afirmar que fueron las variables personales las más relevantes a la hora de explicar las diferencias en las dimensiones de CDV, por dos motivos, por una parte porque explicaron los porcentajes de varianza más elevados y, por otra, porque contribuyeron a explicar todas las dimensiones. En cuanto a las variables ambientales, entraron en menor número en los modelos explicativos y, en la mayoría de los casos explicaron un menor porcentaje de varianza.

En el caso de las personas en situación de exclusión, fueron las variables personales las que contribuyeron en mayor medida a explicar de forma significativa la mayoría de las dimensiones. Sin embargo, el porcentaje de varianza explicada en esta ocasión, fue menor que para el colectivo de personas con discapacidad, así como también fue más reducido el número de variables que contribuyeron significativamente. En este colectivo, las variables incluidas en



este estudio contribuyeron a explicar seis de las ocho dimensiones. Ninguna variable contribuyó de forma significativa a explicar las dimensiones de bienestar emocional y derechos.

## 4 DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Los resultados de este estudio han mostrado que tanto las personas con discapacidad como las personas en situación de riesgo y/o exclusión social, trabajadores de empleo con apoyo y participantes en el Programa ECA, fueron valorados en general con mejores niveles de CDV que los colectivos similares con que fue baremada la Escala Gencat. El disponer de un empleo parece ser la única variable diferente entre ambas poblaciones, por lo cual se puede concluir que conseguir un empleo en condiciones similares a otras personas, tal como se propone desde la metodología de empleo con apoyo, influye en esos resultados de manera determinante.

La dimensión que obtuvo el nivel más bajo al ser valorada por los preparadores laborales de todos los participantes en el Programa ECA fue la de relaciones interpersonales, por lo que de acuerdo con Novak y Rogan (2010) parece que tanto las personas con discapacidad como las que están en riesgo de exclusión social siguen teniendo dificultades para integrarse socialmente a pesar de tener empleo. Además, las personas en situación de exclusión también fueron valoradas con niveles bajos en la dimensión de inclusión social, por lo que como señala Moriña (2007) el empleo no parece ser un motivo suficiente para hacerles salir de esa situación de exclusión e involucrarse en un proceso de inclusión social. De acuerdo con la Asociación Madrileña de Entidades y Empresas de Inserción (2005) habría que considerar qué otros factores acumulan desigualdades sobre las personas que las llevan a situación de pobreza y exclusión. Como dice Costa (2007) el trabajo no sólo tiene una dimensión económica, sino también social y debe permitir mayor grado de autonomía personal y de solvencia económica, pero también debe favorecer la participación en la vida social. Vera (1995) ya señalaba que la integración laboral de las personas con discapacidad es el vehículo fundamental para conseguir la integración social de las mismas. La ausencia y/o precariedad de las redes sociales pueden conducir al desamparo de las personas excluidas agravando su situación. Las redes sociales de amistad y los contactos interpersonales son, junto al trabajo, la familia y el Estado, los pilares de la inclusión social (Subirats, Gomá y Brugué, 2005).

La dimensión mejor valorada por los preparadores laborales ha sido la de derechos, pues han considerado que además del derecho al trabajo reconocido, gozan de igualdad de derechos como los demás ciudadanos. Como señala



Costa (2007) el acceso al empleo es un derecho a alcanzar y a ejercer en las mejores condiciones laborales posibles. La falta de oportunidades para el desarrollo de capacidades personales y los obstáculos que impiden la incorporación al mercado laboral son evitables. Disponer de un empleo supone desempeñar un papel socialmente bien valorado, ser reconocido como un sujeto de derechos y obligaciones y estar en el centro del círculo virtuoso del bienestar social, mientras que no disponer de empleo es un factor de marginalidad y un riesgo de exclusión social (Pérez Bueno, 2007). La actividad laboral no sólo representa la fuente de ingresos monetarios, sino que además constituye un elemento importante para el nivel de satisfacción personal y mejora de la autoestima, así como favorece la participación e integración de la persona en el contexto social. El trabajo constituye uno de los ámbitos básicos de la realización personal en la medida que se desarrollan capacidades y alcanzan aspiraciones, y favorece la maduración personal (FREMAP, 2002).

A pesar de que el empleo es uno de los elementos esenciales en la vida personal y social del individuo y que sin duda contribuye a la mejora de la CDV, los resultados de esta investigación muestran que tener empleo no siempre mejora el bienestar físico, pues en comparación con la muestra del baremo de la Escala Gencat que, recordemos que estuvo formada por personas que no necesariamente se encontraban trabajando, los participantes del estudio no fueron valorados con tan altos niveles de calidad de vida en esta dimensión.

Al no haberse encontrado un modelo patrón similar que explique las diferentes dimensiones de CDV en cada uno de los colectivos estudiados en esta investigación, se podría afirmar que dependiendo de cada colectivo y grupo al que se pertenezca, la valoración que se hace de su CDV, tras haber conseguido un empleo mediante la metodología del empleo con apoyo va a ser muy distinta. En algunos casos parece relevante tener un empleo para lograr una valoración positiva y significativa en alguna dimensión, pero en otros casos no parece que ésta dependa exclusivamente del hecho de estar trabajando.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EMPLEO CON APOYO (2009): *IX Simposio de Empleo con Apoyo. Bilbao 5 y 6 de Febrero de 2009*. Bilbao: AESE.
- ASOCIACIÓN MADRILEÑA DE ENTIDADES Y EMPRESAS DE INSERCIÓN (2005): *La exclusión social y el empleo en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Popular.
- BROOKE, V.; WEHMAN, P.; INGE, K. y PARENT, W. (1997): «Supported Employment: A Customer-Driven Approach» en *Supported Employment Handbook: A*



*Customer-Driven Approach for Persons with Significant Disabilities*. Virginia: Virginia Commonwealth University

- COSTA, R. (2007): «El empleo como derecho: un compromiso sindical» en Martínez, M. A.; JORDÁN DE URRÍES, F. B.; CERÁ, C. Y GOZÁLBEZ, J. (Coordinadores.). *El camino hacia la Inserción Social: VI Simposio Internacional de Empleo con Apoyo*. Salamanca: Universidad de Salamanca, Publicaciones del INICO.
- FREMAP (2002): *Evaluación e integración laboral de personas afectadas por daño cerebral traumático. Guía de buenas prácticas*. Asturias: Autor.
- JORDÁN DE URRÍES, F.; DE B. y VERDUGO, M. A. (2007): «El futuro del empleo con apoyo ¿Hacia dónde nos dirigimos?» en MARTÍNEZ, M. A.; JORDÁN DE URRÍES, F. B.; CERDÁ, C. y GOZÁLBEZ, J. (2007): *El camino hacia la Inserción Social: VI Simposio Internacional de Empleo con Apoyo*. Salamanca: Universidad de Salamanca, Publicaciones del INICO.
- JORDÁN DE URRÍES, F. B.; BEYER, S. y VERDUGO, M. A. (2008): Estudio comparativo sobre la situación del empleo con apoyo en Europa. En VV.AA. (2008): *2n. Premi Investigació i innovació sobre persones amb Discapacitat intel·lectual. Treballs premiats 2008*. Manresa: AMPANS.
- JORDÁN DE URRÍES, F. B. y VERDUGO, M. A. (2010): «Evaluation and follow up of Supported Employment initiatives in Spain from 1995 to 2008». *Journal of Vocational Rehabilitation*, 33.
- MARTÍN, R.; VERDUGO, M. A.; JORDÁN DE URRÍES, F. B.; SÁNCHEZ, M. C. y VICENT, C. (2009): Factores personales y laborales que impactan en la calidad de vida de trabajadores con discapacidad en el empleo con apoyo. En Verdugo, M. A.; Nieto, T.; Jordán de Urríes, F. B. y Crespo, M.: *Mejorando resultados personales para una vida de calidad*. Salamanca: Amarú
- MORIÑA, A. (2007). *La exclusión social: análisis y propuestas para su prevención*. Madrid: Fundación Alternativas.
- NOVAK, J. y ROGAN, P. (2010): «Social integration in employment settings: application of intergroup contact theory». *Intellectual and Developmental Disabilities*, 48.
- PÉREZ BUENO, L. C. (coord.) (2007): *Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad 2007-2008*. Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad. Madrid: Cinca.
- SCHALOCK, R. L. y VERDUGO, M. A. (2003): *Calidad de vida. Manual para profesionales de la educación, salud y servicios sociales*. Madrid: Alianza. [Handbook on Quality of Life for Human Service Practitioners (2002). Washington, DC: American Association on Mental Retardation].
- SCHALOCK, R. L. y VERDUGO, M. A. (2007): «El concepto de calidad de vida en los servicios y apoyos para personas con discapacidad intelectual». *Siglo Cero*, 38 (4), nº 224.



- SUBIRATS, J.; GOMÁ, R. y BRUGUÉ, J. (2005): *Análisis de los factores de exclusión social*. Bilbao: Fundación BBVA / Institut d'Estudis Autònom de la Generalitat de Catalunya.
- VERA, A. (1995): «Integración laboral del retrasado mental». *Psicothema*, 7 (1).
- VERDUGO, M. A. y VICENT, C. (2004): *Evaluación de la Calidad de Vida en Empleo con Apoyo. Proyecto ALSOI*. Salamanca: Universidad de Salamanca, Publicaciones del INICO, Colección investigación:
- VERDUGO, M. A.; JORDÁN DE URRÍES, F. B.; JENARO, C.; CABALLO, C. y CRESPO, M. (2006): «Quality of life of workers with and intellectual disability in supported employment». *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities*, nº 19.
- VERDUGO, M. A.; SCHALOCK, R. L.; GÓMEZ, L. E. y ARIAS, B. (2007): «Construcción de escalas de calidad de vida multidimensionales centradas en el contexto: la Escala GENCAT». *Siglo Cero*, 38 (4), nº 224.
- VERDUGO, M. A.; ARIAS, B.; GÓMEZ, L. E. y SCHALOCK, R. L. (2008): *Escala GENCAT. Formulari de l'Escala GENCAT de Qualitat de vida. Manual d'aplicació de l'Escala GENCAT de Qualitat de vida*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut Català d'Assistència i Serveis Socials.
- VERDUGO, M. A.; ARIAS, B.; GÓMEZ, L. E. y SCHALOCK, R. L. (2009): *Escala GENCAT. Formulario de la Escala GENCAT de Calidad de Vida. Manual de aplicación de la Escala GENCAT de Calidad de Vida*. Generalitat de Catalunya. Barcelona: Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales.
- VERDUGO, M. A.; ARIAS, B.; GÓMEZ, L. E. y SCHALOCK, R. L. (2010): «Development of an objective instrument to assess quality of life in social services. Reliability and validity in Spain». *International Journal of Clinical and Health Psychology (IJCHP)*, 10 (1).
- VERDUGO, M. A.; SANTAMARÍA, M.; ORGAZ, B. y MARTÍN-INGELMO, R. (2010): Diagnóstico previo de los niveles de calidad de vida de los trabajadores en proceso de inclusión social. En Verdugo, M. A.; Jordán de Urríes, F. B.; Benito, M. C.; Martín-Ingelmo, R.; Ruiz, N. y Santamaría, M., *Impacto social del Programa ECA Caja Madrid de empleo con apoyo*. Salamanca: Universidad de Salamanca, INICO.





# Elementos que conforman la percepción negativa sobre la migración. Pistas para revertirla

Sergio Barciela Fernández

Equipo de Migraciones, Cáritas Española  
sbarciela.ssgg@caritas.es

Fecha de recepción: 10/03/2011

Fecha de aceptación: 21/03/2011

## Sumario

1. Introducción.
2. Los factores estrella de la percepción.
3. Cómo ha variado la percepción que se tiene de la inmigración.
4. Pistas para revertir esta percepción.
5. Bibliografía.

«Es más fácil desintegrar un átomo que un prejuicio»

Albert Einstein

## RESUMEN

*Este artículo además de analizar los datos de los últimos Barómetros de Opinión (CIS; OBE-RAXE) que muestran una evolución al alza en las percepciones negativas de la población respecto la migración. Demuestra que las opiniones están fundamentadas en elementos objetivos de nuestra realidad, que alimentan los falsos estereotipos que escuchamos en nuestra sociedad. Termina planteando la razón de por qué resulta tan complicado revertir esa percepción y el discurso social negativo sobre la inmigración, y selecciona tres Buenas Prácticas (BP) que podrían ayudarnos a revertir esa percepción negativa.*

## Palabras clave:

*Crisis, nacionalidad, medios, discursos, percepción, estereotipo, prejuicio, revertir.*



## **ABSTRACT**

*As well as analysing the data in the latest opinion polls (Barómetros de Opinión, CIS-OBER-AXE) which reveal an increase in people's negative view of migration, this paper shows that these opinions are based on objective elements of our reality which stock up the false stereotypes that are so familiar in our society. The article ends by explaining why it is so difficult to reverse this perception and change the negative social discourse on immigration, and sets forth three examples of Good Practice (GP) which might help us to reverse people's negative view.*

### **Key words:**

*Crisis, nationality, media, discourse, perception, stereotype, prejudice, reverse.*



## 1 INTRODUCCIÓN

El artículo analiza cómo durante el período en que se consolida la crisis económica toma cuerpo una percepción más negativa sobre la inmigración por parte de la ciudadanía. Esta actitud encuentra su presumible justificación –no la única– cuando actúan de manera simultánea algunos de los siguientes factores: contexto económico, materia laboral, número de inmigrantes, situación legal, nacionalidades, noticias de los medios de comunicación, discurso político y medidas políticas. La estrecha relación que existe entre estos elementos y la percepción sobre la inmigración, se muestra en los resultados de los últimos Barómetros de Opinión del CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas), e informes del OBERAXE (Observatorio Español de Racismo y Xenofobia). Analizaremos el lugar que ocupa la migración entre las preocupaciones de los españoles; examinaremos la apreciación respecto al número de inmigrantes; la consideración que existe respecto a las leyes que regulan la entrada y permanencia de inmigrantes; el grado de simpatía o rechazo que despiertan los que llegan en función de su nacionalidad; y la opinión que existe respecto el uso y acceso que tienen los inmigrantes a los distintos derechos sociales (sanidad, educación, trabajo). Conocer esa relación directa entre percepción y realidad (factores) es relevante si queremos actuar para revertir esa percepción negativa, pero no suficiente. Veremos cómo la tarea es más complicada de lo que parece, y como no basta únicamente con acciones en el plano cognitivo si queremos cambiar sentimientos, o modificar actitudes. Una buena intervención que facilite la convivencia será aquella que logre aunar tanto acciones orientadas a revertir las falsedades de los estereotipos en el mundo del conocimiento objetivo, como aquellas otras que permitan superar las desconfianzas afectivas y el miedo que existe frente a la diversidad. Terminamos presentando tres ejemplos de buenas prácticas (BP).

## 2 LOS FACTORES ESTRELLA DE LA PERCEPCIÓN

A continuación, presentamos los principales factores<sup>1</sup> que influyen en la percepción que tiene la ciudadanía respecto a la inmigración. Son los “clavos ar-

(1) CEA D'ANCONA, M.A y VALLES MARTÍNEZ, MIGUEL S. (2009): Filias y fobias ante la imagen poliédrica cambiante de la inmigración: Claves en la comprensión del racismo y la xenofobia. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* n° 80.



diendo” a los que se agarran los estereotipos, y centran la imagen del inmigrante como competidor.

## 2.1. Dejamos de crecer y destruimos empleo

La situación económica del país es, de los factores estrella, el que más trascendencia tiene. Su relevancia debemos encontrarla en la exclusividad legislativa que existe de condicionar la política migratoria al mercado laboral. Ese utilitarismo económico de la inmigración justifica que, en época de crecimiento económico, les invitemos a venir, y en una etapa de crisis les pidamos que regresen por donde han venido. Ahora quedan lejos las explicaciones<sup>2</sup> que justificaban la presencia de trabajadores extranjeros como factor de equilibrio –imprescindible y necesario– para nuestra economía.

A finales del 2008 nuestra economía entraba en una fase de fuerte recesión y crisis. Sus signos eran claros en términos de desaceleración económica, explosión de la burbuja inmobiliaria, el incremento de la morosidad, la falta de liquidez y sobre todo por los indicadores en la destrucción de empleo. Analizando<sup>3</sup> el PIB (Producto Interior Bruto) vemos que nuestro crecimiento económico se contrae 3 puntos en 2007, pasando de una variación interanual del 4% (2006) al (3,6%). Ese fue el momento en que entramos en un ciclo de “desaceleración<sup>4</sup> económica” que, lejos de remontar, se agravó con un período de fuerte “recesión<sup>5</sup>”, a partir del 2009, que alcanzó una cifra record en la variación interanual negativa del PIB (-3,7%). Senda de crisis económica por la que actualmente venimos transitando (el PIB 2010 es negativo -0,1%).

Rápidamente, el desempleo se constituyó en el principal motivo de preocupación de la ciudadanía<sup>6</sup>. Los dos registros<sup>7</sup> que recogen la evolución del paro en nuestro país muestran una destrucción de empleo vertiginosa. El número de personas desempleadas<sup>8</sup>, entre 2008 y 2010, se incrementó en más de 1.970.526 personas. En tres años habíamos pasado ampliamente la línea roja de

(2) MORENO FUENTES, F. J. y BRUQUETAS, M. (2011): Inmigración y Estado de bienestar en España. *Colección Estudios Sociales n° 31*. Obra Social Fundación “La Caixa”. pp. 142.

(3) *Informe Anual 2010*, Banco de España. Pág. 20.

(4) Según el diccionario de la Real Academia Española (RAE) con la desaceleración nos estamos refiriendo a una reducción del ritmo de crecimiento.

(5) La recesión sería una reducción del Producto Interior Bruto dos trimestres consecutivos según la Oficina Nacional de Investigaciones de Estados Unidos.

(6) *Barómetro de Abril 2011, Estudio n° 288*; Centro Investigaciones Sociológicas (CIS).

(7) Los datos de la EPA y del INEM son distintos, ya que utilizan diferentes metodologías para su obtención. En la EPA se miden las personas activas, inactivas, ocupadas y desocupadas mientras que el INEM mide sólo el número de las personas que se encuentran desempleadas. Los datos que nos presentan la EPA e INEM son complementarios y diferentes.

(8) Datos del INEM y EPA 2008, 2009 y 2010.



los cuatro millones de desempleados, alcanzando en 2010 un número de parados registrados en el INEM de 4.100.073 personas; y un total de parados, según la EPA de 4.696.600. Los datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración<sup>9</sup> muestran que la mayoría de empleos destruidos fueron los más precarios. Del total de empleo destruido entre julio 2007 y enero 2009 (1.565.600 personas) un 90% (1.417.100) eran contratos temporales, y únicamente un 10% (148.500) tenían carácter indefinido. Los sectores más afectados: construcción (851.000 personas), industria (432.600), servicios (243.800), y la agricultura (38.200). El porcentaje mayor de todo este empleo destruido corresponde a los inmigrantes que tenían los empleos con mayores tasas de temporalidad<sup>10</sup>, y estaban empleados en los sectores más golpeados por la crisis (construcción, agricultura, restauración). Los niveles de desempleo entre los inmigrantes han sido siempre superiores a los nacionales. Actualmente, la tasa de paro<sup>11</sup> de la población extranjera toca el 32% y está a más de 12 puntos de la que tienen las personas de nacionalidad española.

## 2.2. Número, situación legal y procedencia

Nuestro sistema migratorio se ha caracterizado por la intensidad de su flujo y por la irregularidad en la que se encuentran muchos inmigrantes, sobre todo en la primera etapa de llegada<sup>12</sup>. Aunque no podemos precisar con exactitud el número exacto de inmigrantes que se encuentran en situación administrativa irregular, sí podemos aproximarnos a su número, comparando los datos del Padrón de habitantes sobre extranjeros no comunitarios con la información de los residentes no comunitarios. Cruzando estos resultados algunos estudios indican que podríamos estar hablando de una población<sup>13</sup> que oscilaría entre las 400.000 y las 800.000 personas. Número que habría aumentado en las actuales circunstancias económicas como consecuencia de la irregularidad sobrevenida<sup>14</sup>.

(9) Datos de los registros del Servicio Público de empleo estatal; *Demandantes de empleo, paro registrado, contratos y prestaciones*. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Mayo 2011. pp 24 - 27 <http://www.tt.mtin.es/periodico/laboral/201106/MAYO2011.pdf>

(10) IZQUIERDO, A. (2008): *Capítulo 7: El Modelo de Inmigración y los riesgos de Exclusión*. VI Informe FOESSA, pp 648.

(11) ENCUESTA DE POBLACIÓN ACTIVA (EPA). (2011): *Datos del Primer trimestre*. Nota prensa INE. 29 de abril 2011. <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0111.pdf>

(12) GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. (2008): Proyecto Clandestino *Contando lo incontable. Datos y tendencias en Europa*. Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM). *Contando lo incontable. Datos y tendencias en Europa*. PICUM Diciembre 2008. «El 40% de los que llegaron a España en el 2006 eran a finales de año todavía irregulares».

(13) UNIÓN GENERAL DE LOS TRABAJADORES (UGT). (2010): Crisis: Empleo e Inmigración.

(14) CÁRITAS (2010): *Informe: La Situación social de los inmigrantes acompañados por* pp. 15 «100.000 personas más en situación de irregularidad, cuyo origen estaría fundamentalmente en la irregularidad sobrevenida (personas que tenían permiso de residencia y trabajo pero que no pueden renovarlo, debido principalmente a la situación de desempleo)». Instituto Nacional de Estadística (INE) 1998 y 2010. *Extranjero: Que es o viene de país de otra soberanía*. Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española.



Los extranjeros censados<sup>15</sup> en nuestro país han crecido de manera rápida pasando de ser poco más de 500.000 personas en 1998 (1,6% de la población) a convertirse en 5.747.734 personas en 2010 (un 12, 2%). Lo que supone que en trece años se ha producido un incremento superior a los cinco millones de personas, y de los que 3.397.562 son ciudadanos no comunitarios. Pero no podemos considerar de la misma manera la situación social y económica de los extranjeros comunitarios a la de los no comunitarios.

La percepción de los españoles respecto a los extranjeros comunitarios (principalmente alemanes e ingleses), que suponen el 41% de todos los extranjeros, es más positiva que respecto a los extranjeros no comunitarios. Si “extranjero” es un concepto jurídico que expresa la nacionalidad de una persona que viene de otro país<sup>16</sup>. Con el término “inmigrante” queremos referirnos más a la condición socioeconómica de la persona, ya que generalmente se refiere a aquella persona que va a trabajar a otro lugar en busca de mejores condiciones de vida.

Precisamente el incremento de la sensación de amenaza en los españoles se debe fundamentalmente al aumento de aquellas nacionalidades que la población española considera como inmigrantes. ¿Quiénes son? Se están considerando a los extranjeros no comunitarios, que suponen 3.362.425 personas (un 7,16% de la población), y a los rumanos (829.715) y búlgaros (169.195) que, aunque son “comunitarios”, sus condiciones socioeconómicas difieren significativamente del resto de los ciudadanos de la Unión Europea (UE). Sumarían 4.361.335 personas las consideradas como “inmigrantes”, y supondrían el 9,2 % de la población española. Las dos poblaciones<sup>17</sup> mayoritarias de inmigrantes –según la concepción establecida– serían la de rumanos (829.715) y marroquíes (757.809). Dato importante cuando analicemos cuál es el sentimiento de los españoles respecto a estas dos nacionalidades. La sensación de amenaza o percepción de la inmigración como problema aumenta en la medida que el número de inmigrantes se incrementa, o cuando se percibe que crece la irregularidad, o debido a que las nacionalidades mayoritarias son las detectadas como más alejadas culturalmente. Estos factores originan distintas sensaciones:

(15) Observatorio Permanente de la Inmigración, marzo 2011.

(16) *La estigmatización en el discurso mediático: Los «otros» como criminales y víctimas*, CUADERNOS DE INFORMACIÓN N° 18 / 2005. Grupo Picnic (Proyectos Interdisciplinarios en Comunicación) está conformado por doctores y doctorandos en comunicación e historia vinculados a la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad Rey Juan Carlos, el Centro Superior de Investigaciones Científicas de España y la Facultad de Comunicaciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

(17) CEA D'ANCONA, M.A. y VALLES MARTÍNEZ, MIGUEL S. (2009): Filias y fobias ante la imagen poliédrica cambiante de la inmigración: Claves en la comprensión del racismo y la xenofobia. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración n° 80*.



- Si aumenta el número de inmigrantes, crece la sensación de sufrir una “invasión”.
- Si creemos que lo hacen por los cauces legales no previstos para quedarse “irregulares” lo que percibimos es una “avalancha humana” fuera de control.
- Si las nacionalidades más numerosos son aquellas con las que culturalmente tenemos más diferencias, despertamos la sensación de pérdida de “identidad nacional”.

### 2.3. Mensajes de los medios de comunicación

Los medios de comunicación siguen teniendo una importante función social en general, y especialmente relevante sobre las migraciones. Sus mensajes van conformando el imaginario social de la población sobre un tema tan controvertido como éste. Más allá de la cobertura informativa que se haga de los hechos, la noticia, independientemente de cómo se haga, debería abordar la realidad sin adulterar o influir en la imagen social que se tiene de los inmigrantes. Ciertos estudios dicen que las noticias que tienen como centro a los inmigrantes obedecen «a dos modelos principales, que se alternan: el de la criminalización y el de la victimización<sup>18</sup>». Extensa es la relación de informes y estudios que expresan cómo «la cobertura informativa sobre el tema de inmigración puede constituir un factor explicativo de la percepción de la inmigración como problema e, indirectamente, ser fuente de prejuicios y de estereotipos hacia los inmigrantes<sup>19</sup>». Un ejemplo con el que nos ilustra Cea D’Ancona en su trabajo sobre las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) fue durante la llamada crisis de los cayucos en Canarias. Durante esos meses muchos de los titulares transmitían una imagen de “tsunami humano”, avalancha, o situación fuera de cualquier tipo de control<sup>20</sup>. Un estudio anterior (IGARTUA et al., 2004), constató la existencia de correlación positiva entre el número de noticias publicadas en la prensa nacional de mayor divulgación (El País, El Mundo, ABC, La Razón) y el porcentaje de encuestados por el CIS que consideraban que la inmigración era un problema importante para el país. Por lo que sin miedo a equivocarnos podemos decir que la percepción que se tiene de la inmigración, y de otros muchos problemas sociales está muy condicionada por el mensaje de los medios. Que las noticias se orienten hacia ver la inmigra-

(18) EL PAÍS. (2006): «Canarias se declara desbordada ante la mayor avalancha de inmigrantes. Más de 1.200 subsaharianos han llegado entre el viernes y el domingo a bordo de 14 embarcaciones y se espera que la avalancha prosiga. El gobierno autonómico se plantea incluso pedir ayuda a la ONU». 21 de agosto.

(19) ABC (2011): «Cinco obreros marroquies que se quedaron sin trabajo asaltaron 15 casas con sus moradores dentro».

(20) CERVILLA, P. (2011): «Crimen organizado e inmigración ilegal, nuevos objetivos de la seguridad nacional». Diario ABC.



ción como una oportunidad o un problema, determina la intensidad de la alarma social. Durante estos años de crisis económica se ha potenciado el uso de estrategias periodísticas que agravan el fenómeno de la inmigración, ya que los describen como algo ilegal, o que en el mejor de los casos son un problema, un perjuicio, algo que funciona mal y que se debe solucionar, lo cual, de manera directa, lleva a unir a sus protagonistas a valores negativos que contribuyen a que, en un contexto económico difícil, puedan producirse acciones racistas o xenófobas.

En estos años la mayoría de noticias en la prensa cuando se refieren a los inmigrantes, tienen una fuerte connotación negativa: su uso figura junto a una noticia en la mayoría de los casos con contenidos violentos<sup>21</sup>, o morbosos. También es frecuente relacionar y estereotipar las conductas de los inmigrantes (como una especie de cajón desastre) con otros colectivos sociales. Como personas sin hogar, prostitución, tráfico de drogas, etc. Muchas veces las noticias mezclan conductas criminales con problemas sociales como si fuera lo mismo, e incluyen dentro del mismo saco “ajos y cebollas”. Es un tratamiento de la noticia por parte de los medios que casi irremediablemente vincula inmigración con acciones delictivas<sup>22</sup>, o con grupos sociales que tienen otras problemáticas, provocando el rechazo de la ciudadanía y asimilándolos en muchas ocasiones con grupos violentos y criminales. «*Es evidente que esta asimilación arbitraria, provoca el rechazo de colectivos distintos y ahonda la fractura social respecto los excluidos*»<sup>23</sup>. Los sujetos de los problemas sociales no se corresponden con los sujetos de los problemas cívicos, son cosas distintas. Los medios de comunicación han ido creando en la ciudadanía española, respecto a los inmigrantes, imágenes que favorecen la configuración de roles y estereotipos sociales de conductas “desviadas” que molesta o que van contra la convivencia; y han propiciado la demanda de políticas criminales en el sentido represivo para acabar con estas conductas. Alimentando una especie de mano dura, o de menor permisividad contra la inmigración, e incluso en ocasiones han confundido la situación legal de las personas (situación administrativa de irregularidad) con la condición de delincuentes (al denominarles ilegales).

(21) GRUPO PICNIC. (2005): «La estigmatización en el discurso mediático: Los «otros» como criminales y víctimas» *Cuadernos de Información* nº 18.

(22) Declaraciones del periodista y escritor Juan José Téllez, en una rueda de prensa (tras su intervención en un curso de verano de la Universidad Internacional de Andalucía en La Rábida (Huelva), el 6 de agosto de 2007. (epsocial diario digital de Europa Press, 7 de agosto de 2007).

(23) CEA D'ANCONA, M.A. y VALLES MARTÍNEZ, MIGUEL S. (2008; 2009 y 2010): *Informe de Evolución del Racismo y la Xenofobia en España*. Observatorio Español de Racismo y Xenofobia (OBERAXE). Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Pág. 12. «*Lo que recuerda algunas de las conclusiones del estudio comparativo del caso francés y sueco de Rydgren (2004), donde se muestra que la presencia de los partidos de ideología xenófoba contribuye al aumento de la xenofobia en las sociedades donde adquieren mayor presencia y protagonismo. Se debe a que propicia la pronunciación de discursos contrarios a la inmigración en las otras formaciones políticas para restarles votos del electorado...*»



Actualmente, profesionales con mayor conciencia social entonan un mea culpa ante la manera en cómo se dan a conocer ciertas noticias. Expresando que<sup>24</sup> *«igual que existen guetos sociales para la inmigración, existen guetos en el ámbito de la comunicación. Aplicando el viejo refrán profesional de no dejar que la realidad estropee una buena noticia»*. Para muchos profesionales los medios esconden una realidad y se quedan con *«lo más llamativo de esa realidad, que normalmente no es cierta»*.

## 2.4. Discurso Político

Otro factor determinante sobre la percepción de la inmigración como amenaza es el pernicioso efecto de los discursos políticos, especialmente aquellos que se centran en una restricción y un endurecimiento de la política migratoria. Muchos partidos con sus mensajes electoralistas remarcan la necesidad de endurecer la política migratoria, la priorización de los nacionales, nuestra capacidad de acogida limitada, o la necesidad de controlar y restringir la entrada de inmigrantes; reforzando una percepción social de que hay «demasiados» inmigrantes y propiciando el rechazo a la inmigración. Y cuanto más generalizados entre los partidos sean estos mensajes, mayor credibilidad tendrán para la ciudadanía. El problema que lleva latiendo desde hace tiempo lo hemos visto nacer con fuerza este último año, cuando partidos de corte xenófobo y racista han aprovechado el contexto de crisis para captar votos entre la ciudadanía que compite en los trabajos y servicios con los inmigrantes, lo que ha obligado a las demás formaciones políticas<sup>25</sup> a endurecer sus propuestas para evitar en la medida de lo posible la pérdida de votos. Esta estrategia surgió con fuerza a comienzos de 2010. Cuando las declaraciones lanzadas por algunos responsables políticos alentaban sentimientos de rechazo hacia la inmigración (negativa a empadronar extranjeros en situación irregular<sup>26</sup>, la problemática concerniente a la discusión sobre los mínimos de habitabilidad de las viviendas, la sanción a los caseros que permitan o promuevan el hacinamiento, el socorrido contrato de integración<sup>27</sup>, y la polémica sobre el velo<sup>28</sup>). Declaraciones que tuvieron su punto álgido en las recientes elecciones municipales y autonómicas (22 mayo 2011). Estas elecciones fueron la puesta en

(24) EL PAÍS (2010): «El alcalde de Vic defiende que limitar el empadronamiento de inmigrantes es una medida legal». 11 de enero.

(25) A. SÁNCHEZ. (2010): «El PP catalán recupera el “contrato de integración” de Rajoy» Diario ABC. 10 noviembre.

(26) J. VIÚDEZ. (2010): «El Ayuntamiento malagueño de Coín prohíbe el velo integral. El consistorio saca adelante la medida con el apoyo de PSOE, PA y PP, y se convierte en la primera localidad fuera de Cataluña en regular el ‘burka’». Diario El País, 28 de junio.

(27) LA VOZ DE GALICIA. (2011): «La crisis incrementa votos a partidos de ultraderecha en Madrid y Barcelona». 24 de mayo. M. ROGUER. (2011): «CiU sopesa dar la llave de Badalona al PP pese a su discurso xenófobo» El País. 26 mayo. I. ELLACURÍA. (2011): «El PP endurece aún más su discurso antiinmigración en Catalunya» Diario La Vanguardia. 16 de mayo.

(28) Estos datos se reflejan en el apartado 3 de este artículo: *“Cómo ha variado la percepción que se tiene de la inmigración”*, en la pp 15.



escena, sin ningún tipo de rubor, de mensajes discriminatorios, racistas y xenófobos, por parte de una gran cantidad<sup>29</sup> de partidos políticos. Los mensajes irrumpieron con fuerza dentro de la lógica electoral (autonómica y municipal) para ver si en “el río revuelto de la crisis podían pescar votos”. A juzgar por los resultados<sup>30</sup> podríamos decir que han logrado con éxito lo que buscaban<sup>31</sup>. Estos partidos contrarios a la venida de inmigrantes<sup>32</sup> en municipios donde su concentración es muy alta han obtenido buenos resultados con mensajes de campaña como: «*Los españoles primero*», «*Inmigración igual a delincuencia*», «*Ni uno más*», y «*Necesitamos un partido que nos defienda a los españoles*». Incluso se ha rozado la ilegalidad<sup>33</sup> en el uso de materiales de sensibilización, dípticos<sup>34</sup>, videojuegos<sup>35</sup> y vídeos<sup>36</sup> que en algunos casos han causado sensación.

El actual contexto económico parece que ha propiciado un desenlace electoral positivo hacia los partidos políticos de ideología xenófoba<sup>37</sup>, o aquellos que han presumido de una «mayor mano dura con la inmigración» han tenido mejores resultados. Este desenlace debería inquietarnos y ponernos como sociedad civil en alerta, por los peligros reales que suponen estos actores y sus discursos para la cohesión social. Ya están surgiendo voces<sup>38</sup> que pretenden establecer filtros en el acceso a los servicios sociales en función del origen, y del tiempo de residencia. Convirtiendo a los migrantes en los perfectos chivos expiatorios en este contexto.

## 2.5. Medidas Políticas

Bajo la premisa de que el fenómeno migratorio y las políticas que lo regulan se deben circunscribir al momento económico que vivimos. España ha condicionado –igual que el resto de países de la UE– su política migratoria al mercado laboral. De ahí que las políticas de retorno, la última reforma de la

(29) NOGUER, M. (2011): «El partido xenófobo de Anglada quintuplica su resultado en Cataluña». Diario El País, 24 mayo.

(30) BLASCO, P. (2011): «Ni un extranjero más». Diario El Mundo, 24 mayo.

(31) PÚBLICO (2011): «La Fiscalía de Barcelona investiga a PxC por su propaganda electoral racista». 02 de Junio.

(32) EL PAÍS (2010): «Rumanía protesta por el díptico del PP. El díptico repartido incluía la frase: no queremos rumanos». 29 de Abril.

(33) EL PAÍS (2010): «El PP sustituye inmigrantes por mafias como diana en el videojuego ‘Alicia Croft’. El partido achaca el error a la empresa que desarrolló el juego, en el que la candidata a la Generalitat ‘soluciona’ los problemas de Cataluña». 16 de noviembre.

(34) Video de la Campaña Electoral de la Plataforma per Catalunya (PxC) en el que unas jóvenes juegan a la comba en 2005, y años después esas mismas jóvenes que juegan en lugar de tener falda, tienen burka. <http://www.youtube.com/watch?v=wNFA0EgaH0I>.

(35) DIARIO PÚBLICO (2011): «La ultraderecha se cuela en algunos ayuntamientos. Partidos de ideología xenófoba como España 2000 o Plataforma per Catalunya colocan concejales en municipios de Madrid o Barcelona», 24 mayo.

(36) MASREAL, F. (2011): «La doctrina de ‘primero, los de aquí’ gana adeptos al abrigo de la crisis». El Periódico de Cataluña, 15 de Julio.

(37) Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (LOEX).

(38) Circular 1/2010, Comisaría General de Extranjería y Fronteras. Ministerio del Interior. Secretaría General. Servicio de Recursos e Informes.



Ley de extranjería<sup>39</sup>, la aprobación de la Circular<sup>40</sup> que por parte del Ministerio de Interior animaba a los controles de identificación en lugares públicos, y en último término, la reciente reactivación de la moratoria<sup>41</sup> sobre ciudadanos rumanos, son medidas todas ellas que se producen dentro de un contexto económico negativo, y que pretenden tranquilizar a una opinión pública nacional alarmada por la situación. Si hace unos años el mensaje que enviábamos era el de “os necesitamos”, en estos momentos de crisis es “por favor, regresen por donde han venido”.

La respuesta del gobierno en la crisis ha sido incentivar (invitar a salir) a los inmigrantes que no tienen trabajo, por medio de los programas de retorno voluntario. Desde la famosa directiva de retorno<sup>42</sup>, más comúnmente conocida como la “Directiva de la Vergüenza”, nuestro gobierno ha incrementado las acciones de retorno, sin embargo no han tenido el éxito esperado en el número de personas que han salido (en tres años sólo han salido<sup>43</sup> 29.720 personas cuando en el mismo período de tiempo se han reagrupado<sup>44</sup> 238.159 personas). Es claro que con la crisis los «inmigrantes han sido reacios a retornar sabiendo que: la situación en sus países de origen no era mejor, perdían la posibilidad de regresar en un período de 3 años, se encontraban asentados con sus familias, lo tendrían más difícil para volver a migrar (mayores controles fronterizos y aumento de las restricciones a la inmigración regular)<sup>45</sup>».

Más tarde el Gobierno reformó la ley de extranjería en un momento económico muy complicado. La orientación de la reforma fue para limitar y restringir –a los ojos de muchas organizaciones sociales<sup>46</sup>– los derechos de los

(39) Orden PRE/2072/2011, de 22 de julio, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se establece la reactivación del período transitorio en relación con la libre circulación de los trabajadores de Rumanía.

(40) Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 18 junio de 2008, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio (COM(2005)0391 – C6-0266/2005 – 2005/0167(COD)).

(41) SECRETARÍA DE ESTADO DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN. (2011): *Monografía: El Impacto de las medidas de retorno. Foro para la integración social de los inmigrantes*. «El número de retornos concedidos desde el 2006 a 2010 en todas las modalidades de retorno (“atención social”; “productivo”, y “capitalización por desempleo”) es de 29.720 personas.» pp 3-9 <http://extranjerios.mtin.es/ForoIntegracion/2010-2013/informes/docs/infoanualforo2010-monografia-impacto-medidas-retorno.pdf>

(42) MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN. (2011): *Principales resultados. Observatorio Permanente de la Inmigración*. pp 10 [http://extranjerios.mtin.es/InformacionEstadistica/Informes/Extranjeros31Marzo2011/Archivos/Principales\\_Resultados\\_31032011.pdf](http://extranjerios.mtin.es/InformacionEstadistica/Informes/Extranjeros31Marzo2011/Archivos/Principales_Resultados_31032011.pdf)

(43) PAJARES, M. (2009): Informe 2009. *Inmigración y mercado de trabajo*. Observatorio Permanente de la Inmigración, Informe 2009. Ministerio de Trabajo e Inmigración. pp 115-120.

(44) CÁRITAS (2009): Nota de prensa: «Más de 500 entidades apoyan las críticas de CEAR, Cáritas, y Red Acoge a la reforma de la LOEX». 28 de septiembre.

(45) SALOMÉ G. (2010): Artículo de opinión «Ley injusta e innecesaria». Diario público, 02 de octubre.

(46) Recurso de inconstitucionalidad número 2085-2010, promovido por el Parlamento de Navarra contra el artículo 9.2 de la Ley Orgánica 4/2000 (educación), de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social en la redacción dada al mismo por el apartado once del artículo único de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000.



inmigrantes. La norma generó mucho descontento<sup>47</sup> (sindicatos, partidos políticos, organizaciones sociales, de inmigrantes, etc.), pero además, tampoco fue coherente con la doctrina del Tribunal Constitucional (TC), situación que ha motivado los primeros recursos<sup>48</sup>.

Y a todas estas medidas debemos sumarle la orden interna lanzada por el Ministerio de Interior (finales 2009) a las Comisarías, en las que se fijaban cupos de detenciones de ciudadanos extracomunitarios y se señalaban a determinados colectivos como preferentes para su ingreso en los Centros de Internamiento. Esta Circular viene suscitando preocupación ante el aumento de redadas y controles de identificación selectivos sobre los extranjeros no comunitarios en lugares donde su presencia es significativa: intercambiadores, estaciones de tren o cercanías, paradas de metro en barrios, etc. E incluso estos controles han sido denunciados por entidades sociales que indican se producen en las inmediaciones de sus instalaciones<sup>49</sup>. Actuaciones que han levantado pronunciamientos categóricos y contrarios a la Circular por incumplir de forma presunta, preceptos constitucionales como la no discriminación por razón de raza, sexo, origen y religión. Entre ellas destaco los pronunciamientos de: Inmigrapenal<sup>50</sup>, Brigadas Vecinales de Observación de los Derechos Humanos<sup>51</sup>; y la de la Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía Española<sup>52</sup> (CGAE). Además del dictamen del Comité Económico de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre discriminación por motivo de raza en un control de identidad hacia la ciudadana Rosalind Williams<sup>53</sup>.

Finalmente, decir que estas medidas son el reflejo de una política migratoria preocupada por lanzar un mensaje a la sociedad española, de que existe un mayor control sobre la migración. Tranquilizando a la opinión pública español-

(47) ABC. (2011): «Cáritas ha advertido de un «considerable aumento» de los controles policiales practicados sin previo aviso en sus centros de atención y asistencia a los más desfavorecidos, muchos de ellos inmigrantes ilegales.» 17 de marzo.

(48) Acto público con la presentación del Contenido de la queja presentada por 141 organizaciones; y la del informe jurídico elaborado por Inmigrapenal: al MINISTERIO DEL INTERIOR Y AL DEFENSOR DEL PUEBLO (2010): *Controles de identidad y detenciones de inmigrantes: prácticas ilegales*. Martes 2 de marzo.

(49) Las Brigadas Vecinales de Observación de los Derechos Humanos presentaron el informe 2010-2011. «*Controles de identidad racistas en Madrid*». 27 de julio 2011.

(50) Nota de prensa Subcomisión Extranjería CGAE. (2010): *La Subcomisión de Extranjería del CGAE en contra de las detenciones indiscriminadas de inmigrantes*. 27 octubre.

(51) Fallo en Contra del Estado Español. Rosalind siguió todo el camino procesal legal hasta lograr que se reconociese la violación de derechos que había sufrido con motivo de un control de identidad. Aquí en España ningún tribunal le reconoció esta situación, pero el Comité de Naciones Unidas Sí.

(52) CIS: (Estudio nº 2.735 Barómetro octubre 2007; y Estudio nº 2.847 Barómetro octubre 2010); y del OBERAXE: (Informe 2008 fruto del Estudio nº 2.731 Actitudes ante la discriminación por origen racial y étnico (septiembre 2007); Informe 2009 fruto del Estudio CIS nº 2.773 Actitudes hacia la Inmigración (II) (septiembre – octubre 2008); e Informe 2010 fruto del estudio nº 2.817 “Actitudes hacia la inmigración (III) (Octubre 2009).

(53) CEA D'ANCONA, M.A. y VALLES MARTÍNEZ, MIGUEL S. (2008; 2009 y 2010): *Informe de Evolución del Racismo y la Xenofobia en España*. Observatorio Español de Racismo y Xenofobia (OBERAXE). Secretaría de Estado de Inmigración e Emigración. pp 247.



la al comprobar cómo las leyes y las actuaciones policiales son más restrictivas con los migrantes. Sin embargo, caen en el error de criminalizar al migrante como un presunto delincuente; o, refuerzan la imagen del migrante como competidor vinculando de manera peligrosa, crisis e inmigración. Además, estas medidas refuerzan los estereotipos negativos que existen respecto a la inmigración, legitimando por medio del ordenamiento jurídico una pérdida de derechos humanos.

### 3 CÓMO HA VARIADO LA PERCEPCIÓN QUE SE TIENE DE LA INMIGRACIÓN

Analizando los barómetros<sup>54</sup> de opinión –entre 2007 y 2010– respecto la inmigración del Centro de Investigaciones Sociales (CIS) y, examinando los informes del Observatorio Español de Racismo y Xenofobia (OBERAXE), comprobaremos cómo la percepción de la población autóctona respecto a la migración es más negativa. Opiniones –como indicamos en la introducción– que fundamentalmente vienen motivadas por alguno/s de los elementos objetivos explicados. Estos factores, junto con su intensidad (aumento o disminución) en nuestra sociedad, determinan la relación causa-efecto, que provoca el alza o disminución en la sensación de miedo o amenaza.

El último informe del OBERAXE<sup>55</sup> alerta que la valoración “positiva” (38% en 2009; 42% en 2008; 43% en 2004) de la inmigración continúa a la baja respecto a la “negativa” (29% en 2009; 26% en 2008; 28% en 2004), recortándose la distancia de los 16 puntos porcentuales en 2008, a los 9 del 2009. Examinando las principales preocupaciones de los españoles<sup>56</sup> –entre 2007 y 2010– vemos cómo la inmigración ocupa un sorprendente (3) lugar. Únicamente superada por el paro (1) y los problemas de índole económica (2). ¿Es lógico que la inmigración inquiete más a la población que otros problemas como terrorismo, inseguridad ciudadana, clase política, vivienda, sanidad, educación o justicia? Quizás este sobredimensionamiento en la problematización de la inmigración tenga su “media verdad” en la cantidad de inmigrantes que hay actualmente en España. Vemos cómo la población considera “excesivo” el número de inmigrantes (Gráfico 1). Si en 2006 era un 62% de la población. En el 2009 alcanza –sumando los % de “excesivo” y “elevado”– un 79%, lo que representa un incremento de 17 puntos. Además de forma paralela se reduce en 11 puntos el

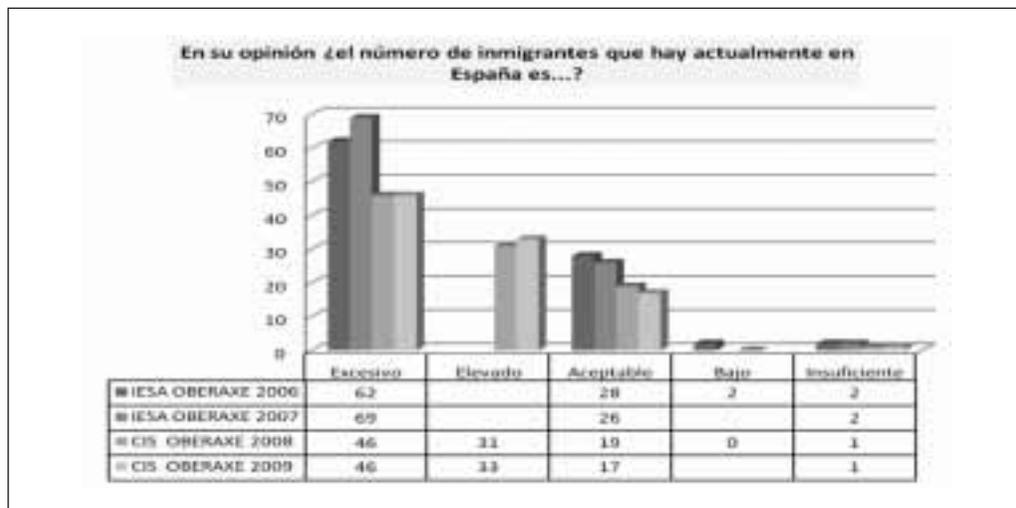
(54) A partir de los datos del CIS 2007, 2008, 2009 y 2010.

(55) Los rumanos son 829.715 personas y el colectivo de marroquíes con 757. 809. Observatorio Permanente de la Inmigración, marzo 2011.

(56) CEA D'ANCONA, M.A. y VALLES MARTÍNEZ, MIGUEL S. (2008; 2009 y 2010): *Informe de Evolución del Racismo y la Xenofobia en España*. Observatorio Español de Racismo y Xenofobia (OBERAXE). Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. pp 247.

porcentaje que opinan como aceptable esta presencia, pasando de un 28% en el 2006, a un preocupante 17% en el 2009.

**Gráfico 1. La presencia migratoria y su reflejo**



Fuente: Adaptación propia Informe OBERAXE 2008, 2009 y 2010.

Así se explica que para la gran mayoría de la población nuestra legislación les parece demasiado laxa. Si vemos el gráfico 2 comprobamos cómo la sociedad española opinaba en el 2009, que las leyes eran “demasiado tolerantes” (32%) o “más bien tolerantes” (42%). Lo que indica que un 74% de la ciudadanía (casi 3 de cada 4 encuestados) valoraba la necesidad de una mayor rigidez o restricción en la política migratoria. Además, destacar cómo desde el 2004 al 2009 el porcentaje de los que piensan que las leyes son “más bien duras” se ha reducido 7 puntos. Opiniones que probablemente han motivado la respuesta política de medidas legislativas centradas en el cierre de fronteras, y en un mayor control social.

Los datos de los informes del CIS 2007, 2008 y 2009, nos muestran la constante de que las nacionalidades más rechazadas son las de rumanos y marroquíes. Colectivos tradicionalmente asociados con comportamientos delictivos o inintegrables. Lo preocupante es que este sentimiento se produzca hacia los que son los dos mayores colectivos de inmigrantes en nuestro país (juntos suman más de un millón y medio de personas<sup>57</sup>). Una buena pregunta

(57) CÁRITAS ESPAÑOLA. (2008): *Un Nuevo Sitio Disponeo. Construyendo una Comunidad Acogedora*. Cartillas para la sensibilización. Madrid: Cáritas Española.



## Gráfico 2. ¿Cómo son las leyes que regulan la entrada y permanencia de extranjeros?



Fuente: Adaptación propia Informe OBERAXE 2009 y 2010.

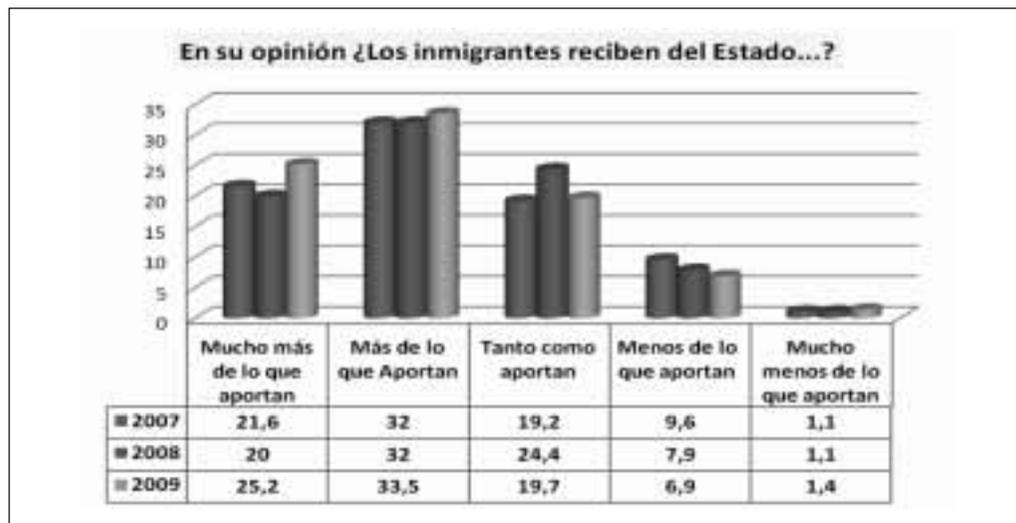
sería ver si su rechazo viene motivado por el número o por las diferencias culturales.

El cambio que muestra el último informe del OBERAXE<sup>58</sup> se refiere a un incremento mayor de los estereotipos negativos vinculados con la crisis, del tipo “nos quitan las ayudas sociales”. Las encuestas del CIS-OBERAXE 2008 y 2009 muestran cómo los encuestados opinan que los inmigrantes son el colectivo que más protección social recibe por encima de parados, pensionistas o personas mayores. Reforzándose la imagen social de la inmigración como una carga excesiva para nuestro Estado de Bienestar. El gráfico 3 muestra cómo la población percibe que la inmigración recibe “mucho” y “más” de lo que aporta. Si en 2007 era un 53,6% de la población. En el 2009 alcanza –sumando los % de “mucho” y “más” de lo que aportan– un 58,7%, lo que representa un incremento de 5,1 puntos. Además, de forma paralela, se reduce en 3 puntos el porcentaje de los que opinan que reciben “menos” de lo que aportan, pasando de un 9,6% en el 2007, a un 6,9% en el 2009.

Otro aspecto a destacar ha sido la preferencia de lo nacional respecto a los extranjeros, en el acceso a la atención sanitaria, colegio y puesto de trabajo. El

(58) FRESNO, J.M. (2011): Desmontando tópicos sobre la migración. Curso de Verano *Integración y Cohesión Social en un nuevo contexto social y jurídico*. Madrid: Universidad Complutense.

**Gráfico 3. ¿En su opinión los inmigrantes reciben del Estado...?**



Fuente: Elaboración propia a partir datos CIS 2007, 2008 y 2009.

gráfico 4 recoge cómo el 44% (“Muy de acuerdo” y “Más bien de acuerdo”) de los encuestados valora que los nacionales deberían acceder primero a la atención sanitaria. Aumentando este porcentaje 4 puntos del 2008 a 2009. De forma paralela se redujo en 2 puntos el porcentaje de los que opinan que rechazan esta práctica (“Muy en desacuerdo” y “Más bien desacuerdo”).

**Gráfico 4. Preferencia nacional a la hora de acceder a la atención sanitaria**

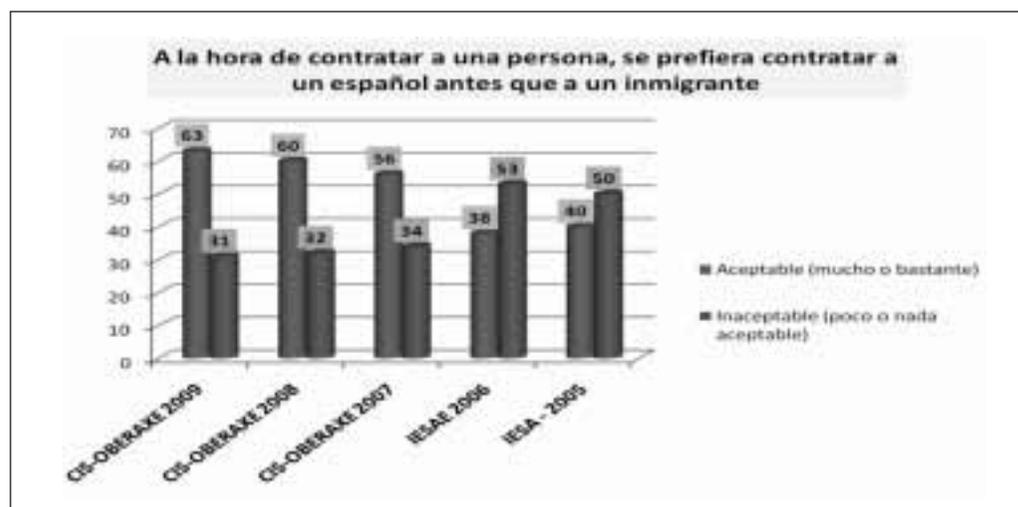


Fuente: Informe OBERAXE 2009 y 2010.



Los informes también señalan la preferencia de los españoles (un 56%) a la hora de acceder a elegir colegio para sus hijos (“Muy de acuerdo” y “Más bien de acuerdo”). Aumentando este porcentaje en 2 puntos del 2008 a 2009. Esta preferencia de lo nacional también se representa en el gráfico 5 que recoge la opinión de que debería priorizarse a los nacionales en el acceso al empleo. Idea considerada “muy aceptable” o “aceptable” por un 63% de la población. Si en 2005 era un 40% los que lo consideraban como “muy aceptable” o “aceptable”. En el 2009 alcanza un 63%, lo que representa un incremento de 23 puntos. Incremento que se produce de forma paralela con una reducción de 19 puntos el porcentaje de los que opinan que es inaceptable.

**Gráfico 5. Preferencia nacional en el acceso a puestos de trabajo**



Fuente: Adaptación propia Informe OBERAXE 2009 y 2010.

Otro aspecto que muestra cómo parte de la sociedad española se está posicionando en contra de la inmigración, se encuentra en la aceptación cada vez mayor de partidos políticos con ideología racista o xenófoba. La sociedad española opinaba en 1993 que partidos políticos de ideología racista recibirían “mucho” (1%), “bastante” (5%) y “poca” (25%) aceptación. Sin embargo, en 2009 la opinión ha variado a “mucho” (2%), “bastante” (14%) y “poca” (38%). Lo que indica que desde 1993 a 2009 se ha producido un incremento de 23 puntos en el porcentaje de personas que piensan que los partidos políticos de ideología racista o xenófoba tendrían respaldo.

Concluimos este apartado indicando que el análisis de los datos muestra una evolución al alza en las percepciones negativas de la población respecto a la



migración: son demasiados; laxitud en la legislación; abuso del estado de bienestar, incremento del sentimiento de preferencia nacional (salud, educación y empleo); y apoyo a los partidos de ideología racista o xenófoba. Opiniones que nacen de elementos objetivos de nuestra realidad (situación económica, número de inmigrantes, nacionalidades, mensajes en medios de comunicación, y discursos políticos); y que conforman el sustrato del bosque del que se alimentan los falsos estereotipos que con más insistencia escuchamos (*“Vivimos una avalancha de inmigrantes, vienen por el efecto llamada de las regularizaciones, esto es un coladero, vienen a quitarnos el trabajo, nos quitan las ayudas sociales, aumentan la delincuencia, bajan el nivel de educación, atacan nuestra identidad nacional, no se quieren adaptar a nuestras costumbres, etc.”*<sup>59</sup>). Discriminación que en el actual momento económico ha dado un paso más, culpando a los inmigrantes de su propia situación (*“no se integran porque no quieren adaptarse a nuestras costumbres”*), convirtiéndolos en el chivo expiatorio de problemas sociales que tienen un origen macroeconómico, y siendo percibidos como rivales, especialmente en aquellos grupos sociales más desfavorecidos socioeconómicamente.

## 4 PISTAS PARA REVERTIR ESTA PERCEPCIÓN

Según la Real Academia Española de la Lengua el “estereotipo” es aquella *«imagen o idea aceptada comúnmente por un grupo o sociedad con carácter inmutable»*. De la definición únicamente estamos de acuerdo con que son representaciones que forman parte del imaginario colectivo, no con su carácter de “inmutables”. Los estereotipos son percepciones “superficiales”, a veces «falsas”, “medias verdades”, que no responden a una mirada profunda de la realidad estereotipada, y se encuentran en la mente (mundo del conocimiento). Pero erran simplificando su análisis y desvirtúan la verdad. Los estereotipos son opiniones que pueden sufrir alteraciones, pero la tarea es compleja porque el mundo afectivo de los prejuicios les da sostén emocional, volviéndolos, en cierta forma, impermeables a la información objetiva. Por eso el fin planteado en este apartado es difícilmente alcanzable, cuando los elementos que componen la percepción y el discurso social sobre la inmigración, estereotipos y prejuicios, están fuertemente arraigados al corazón (lo que coloquialmente definimos como “entrañas”).

Hoy disponemos de información veraz prolija (estudios e informes) para probar la falsedad de los estereotipos negativos sobre la migración. Sin embargo, no disponemos de la misma cantidad de Buenas Prácticas (BP) para sacar

(59) CRUZ ROJA. (2007): *Pistas metodológicas para la sensibilización intercultural*.



a los prejuicios del corazón, e incluso, «*algunas acciones que estamos implementando lejos de frenar, activan con más fuerza los tópicos*»<sup>60</sup>. En la encuesta CIS-OBERAXE 2009 se incluyó una pregunta para conocer, según el parecer de los entrevistados, “*qué elemento influye fundamentalmente en la opinión que la gente tiene sobre la migración*”, y la importancia dada a los elementos fue la siguiente: “*la experiencia personal directa de convivencia o similares*” (54%); “*noticias de los medios de comunicación*” (26%); “*opinión de personas cercanas (familiares, amigos, etc)*” (10%); y “*las opiniones e ideas de los políticos*” (3%). Si el elemento clave en la percepción es “*la experiencia personal*” en ese lugar preferentemente deberemos intervenir, junto con los medios de comunicación. Por sí mismos los datos sociológicos, o económicos, o las aportaciones de corte ético, no lograrán la tarea, por más acertados y claros que sean. El camino que une el mundo del conocimiento (cabeza) y el mundo afectivo (corazón) tendrá que ser adquinado con datos certeros, pero también con sentimientos positivos. Reto que demanda por nuestra parte un mayor esfuerzo creativo de iniciativas diversas<sup>61</sup> que combinen investigación, formación, información, campañas de sensibilización y difusión, y fundamentalmente la promoción de espacios de encuentro entre autóctonos e inmigrantes.

A continuación presentamos tres Buenas Prácticas<sup>62</sup> (BP) seleccionadas tomando en cuenta elementos diferenciadores:

### PRIMERA<sup>63</sup>:

**Nombre de la Iniciativa:** Proyecto de dinamización de Espacios Públicos.

**Entidad Promotora:** Ayuntamiento de Madrid.

**Elemento diferenciador:** Intervención comunitaria (animación).

**Ámbito territorial:** Madrid

**Población destinataria:** Vecinos y vecinas de Madrid

(60) Proponemos como definición de partida de “buenas prácticas” la recogida en la UNESCO, especialmente, el Proyecto de Buenas Prácticas de Migración Internacional de UNESCO. Es decir, una iniciativa con éxito podría ser considerada buena práctica si es o tiene: 1) Efectos demostrables; 2) Creativa/innovadora (nuevas soluciones); 3) Efectos sostenibles (la sostenibilidad de los resultados); 4) Potencia de ser replicada (si las BP fuesen inspiradoras de guías políticas).

(61) SECRETARÍA DE ESTADO DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN. (2010): *Living Together: Ciudadanía Europea contra el racismo y la xenofobia. Decálogo e Informe Final comparativo y comprensivo* Proyecto (JLS/FRC/036): Observatorio Español de Racismo y Xenofobia (OBERAXE) y SECRETARÍA DE ESTADO DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN. (2010): *Compendio de Casos de éxito en la implementación de planes locales de sensibilización en igualdad de trato y no discriminación*. Observatorio Español de Racismo y Xenofobia (OBERAXE).

(62) SECRETARÍA TÉCNICA DEL PLAN BARCELONA INTERCULTURAL. (2011): *Guía práctica para los agentes antirumores. Cómo combatir los rumores y los estereotipos sobre la diversidad cultural en Barcelona*. Ayuntamiento de Barcelona.

(63) SECRETARÍA DE ESTADO DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN. (2010): *Living Together: Ciudadanía Europea contra el racismo y la xenofobia. Decálogo e Informe Final comparativo y comprensivo* Proyecto (JLS/FRC/036): Observatorio Español de Racismo y Xenofobia (OBERAXE) y SECRETARÍA DE ESTADO DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN. (2010): *Compendio de Casos de éxito en la implementación de planes locales de sensibilización en igualdad de trato y no discriminación*. Observatorio Español de Racismo y Xenofobia (OBERAXE).



**Objetivo General:** Realizar actividades, acciones y programas orientados a favorecer la convivencia ciudadana, fomentar relaciones sociales y el respeto mutuo entre las culturas e informar a los ciudadanos sobre el uso de los espacios públicos.

**Agentes implicados:** La entidad ejecutora es la Comisión Española de Ayuda al Refugiado en Madrid (CEAR). Se coordina e intervienen otras direcciones del Ayuntamiento de Madrid, como por ejemplo: Samur Social, y los centros sociales de 21 distritos. Además de coordinar con dinamizadores vecinales, educadores sociales, asociaciones de inmigrantes y ONG de nivel local.

**Descripción iniciativa:** El programa se enmarca dentro del II Plan Madrid de convivencia social e intercultural (2009-2012) que tiene dentro de la actuación en materia de integración social y convivencia, líneas específicas dedicadas a la sensibilización y lucha contra el racismo. Por medio de actividades, acciones y trabajos orientados a favorecer la convivencia ciudadana fomentando las relaciones sociales interculturales, sensibilizando a los vecinos en el uso correcto del espacio público. El proyecto dispone de dinamizadores con formación en interculturalidad, dinamización social, mediación e intervención comunitaria. Que se dividen en los distintos distritos de la ciudad e intervienen en los espacios públicos de encuentro (plazas, zonas verdes, parques, jardines, calles que por su naturaleza se configuran como puntos de encuentros, etc.) entre inmigrantes y autóctonos.

**Descripción metodología:** La metodología parte del análisis, conocimiento y diagnóstico de la zona, promueve la participación de la población y combina elementos de mediación intercultural con la dinamización comunitaria. La línea transversal es la de prevenir actitudes racistas y xenófobas.

## SEGUNDA<sup>64</sup>:

**Nombre de la Iniciativa:** Campaña Antirrumores (Xarxa Antirrumores).

**Entidad Promotora:** Ayuntamiento de Barcelona.

**Elemento diferenciador:** Coordinación interinstitucional/Variedad materiales sensibilización.

**Ámbito territorial:** Barcelona.

**Población destinataria:** Vecinos y vecinas de Barcelona.

**Objetivo General:** Implementar una estrategia general de sensibilización antirrumores que a través de diversas acciones permita combatir los prejuicios y estereotipos que existen en la sociedad catalana respecto a los inmigrantes.

(64) SECRETARÍA TÉCNICA DEL PLAN BARCELONA INTERCULTURAL. (2011): *Guía práctica para los agentes antirrumores. Cómo combatir los rumores y los estereotipos sobre la diversidad cultural en Barcelona*. Ayuntamiento de Barcelona.



**Agentes implicados:** La entidad ejecutora del programa es el Ayuntamiento de Barcelona, concretamente la Dirección de inmigración y diálogo intercultural. La propuesta se ejecuta desde una Red Antirrumores (en catalán Xarxa) con más de 80 entidades que unen sus esfuerzos para luchar contra los rumores negativos que existen respecto a la inmigración.

**Descripción iniciativa:** Se desarrollan las siguientes actividades dentro de la Estrategia de sensibilización:

“Cursos gratuitos de formación intercultural” para la formación de “agentes antirrumores” que adquieran las habilidades necesarias para desactivar los estereotipos y prejuicios.

“Manual para combatir los rumores y los estereotipos”. En él se hace una radiografía de los principales estereotipos que existen dentro de nuestra sociedad, y se aportan estadísticas e información de interés que demuestran su falsedad.

“Cómico Antirrumores” de distribución gratuita, consta de 5 capítulos donde la protagonista principal “La Rosita” –cuidadora peruana– evidencia las falsedades de los tópicos.

“Página Web Antirrumores” en la que están accesibles los materiales de sensibilización. [www.bcnantirrumors.cat](http://www.bcnantirrumors.cat)

“Diversos soportes audiovisuales” de sensibilización para su difusión vía correo electrónico.

“Cortos de vídeo antirrumores” en clave de humor sobre las falsedades de los prejuicios.

**Descripción metodología:** Tras un análisis de los principales rumores (estereotipos y prejuicios) que la ciudadanía tiene sobre la inmigración. Se pone en marcha un plan de sensibilización con acciones que gozan del respaldo y participación del conjunto de entidades que trabajan temas de interculturalidad en Barcelona. La mayoría de los materiales y acciones tiene que ver con el uso de la comunicación y sensibilización a través de medios audiovisuales.

### TERCERA:

**Nombre de la Iniciativa:** Proyecto de Comunicación Donostia “Elkarrekin”.

**Entidad Promotora:** Ayuntamiento de Donostia – San Sebastián.

**Elemento diferenciador:** Implicación de los medios de comunicación (MMCC).

**Ámbito territorial:** San Sebastián. **Población destinataria:** Vecinos y vecinas de San Sebastián.

**Objetivos General:** Elaborar una campaña de sensibilización con la implicación de los MMCC dirigida a sensibilizar a la población donostiarra con el fin de decons-



truir los discursos que desvirtúan la realidad y pueden justificar actuaciones racistas o xenófobas.

**Agentes implicados:** El conjunto de los MMCC de la población donostiarra.

**Descripción iniciativa:** El Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián dispone de un Plan de actuación en Inmigración, que contempla la necesidad de desarrollar acciones de comunicación y sensibilización dirigidas a la sociedad donostiarra con el objeto de mejorar su percepción, actitudes y comportamientos ante el fenómeno de la inmigración. Por ello se delimitaron los objetivos y las estrategias de comunicación que el Ayuntamiento debía utilizar para conseguir el desarrollo de una ciudad multicultural e inclusiva. Con este análisis se desarrolló una campaña a través de los medios de comunicación, complementada desde otros soportes que desmontaba los estereotipos y prejuicios que la ciudadanía tenía de la inmigración además de mostrar en términos positivos lo que la inmigración estaba suponiendo para la ciudad.

**Descripción metodológica:** A partir de las características de los grupos de rechazo a la población inmigrante y de sus perfiles de consumo de los medios, los medios preferentes seleccionados fueron: radio, periódicos con edición en Donosti y televisiones locales. Aunque también se optaron por otros medios complementarios: marquesinas, autobuses, etc.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- BRIGADAS VECINALES DE OBSERVACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. (2011): *Controles de identidad racistas en Madrid*. Informe 2010-2011.
- CÁRITAS ESPAÑOLA. (2008): *Un Nuevo Sitio Dispone*. Construyendo una Comunidad Acogedora. Cartillas para la sensibilización. Madrid: Cáritas Española.
- CÁRITAS ESPAÑOLA. (2010): Informe: *La Situación social de los inmigrantes acompañados por Cáritas*. Madrid: Cáritas Española.
- CEA D'ANCONA, M.A. (2004): *La Activación de la xenofobia en España ¿Qué miden las Encuestas?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- CEA D'ANCONA, M.A. y VALLES MARTÍNEZ, MIGUEL S. (2008; 2009 y 2010): *Informe de Evolución del Racismo y la Xenofobia en España*. Observatorio Español de Racismo y Xenofobia (OBERAXE). Secretaría de Estado de Inmigración e Emigración.
- CEA D'ANCONA, M.A. y VALLES MARTÍNEZ, MIGUEL S. (2009): Filias y fobias ante la imagen poliédrica cambiante de la inmigración: Claves en la comprensión del racismo y la xenofobia. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración n° 80*.



- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (CIS). *Barómetros de Opinión: Estudio n° 2.735 Barómetro* (octubre 2007).
- Estudio n° 2.731 *Actitudes ante la discriminación por origen racial y étnico* (septiembre 2007).
- Estudio n° 2.773 *Actitudes hacía la Inmigración (II)* (septiembre - octubre 2008).
- Estudio n° 2.817 *Actitudes hacía la Inmigración (III)* (octubre 2009).
- Estudio n° 2.847 *Barómetro* (octubre 2010).
- CRUZ ROJA. (2007): *Pistas metodológicas para la sensibilización intercultural*.
- GRUPO PICNIC. (2005): «La estigmatización en el discurso mediático: Los «otros» como criminales y víctimas». *Cuadernos de Información n° 18*.
- FRESNO, J.M. (2011): *Desmontando tópicos sobre la migración. Curso de Verano Integración y Cohesión Social en un nuevo contexto social y jurídico*. Madrid: Universidad Complutense.
- FUNDACIÓN CIDOB. (2009): *La Inmigración en tiempos de crisis; Anuario de la Inmigración en España*. Eliseo Aja, Joaquín Arango y Josep Oliver (eds.)
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. (2008): *Proyecto Clandestino Contando lo incontable. Datos y tendencias en Europa*. (PICUM). Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants
- INMIGRAPENAL. (2010): *Informe jurídico: Controles de identidad y detenciones de inmigrantes: prácticas ilegales*.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). *Padrones de Población 2008 – 2010*.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). *Encuesta nacional de inmigrantes 2007*.
- MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN. (2011): *Principales resultados. Observatorio Permanente de la Inmigración*.
- MORENO FUENTES, F.J. y BRUQUETAS, M. (2011): *Inmigración y Estado de bienestar en España. Colección Estudios Sociales n° 31*. Obra Social Fundación “La Caixa”.
- PAJARES, M. (2008): *Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Observatorio Permanente de la inmigración. Inmigración y mercado del trabajo N° 17*.
- PAJARES, M. (2009): *Informe 2009. Inmigración y mercado de trabajo*. Observatorio Permanente de la Inmigración, Informe 2009. Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- PAJARES, M. (2010): *Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Observatorio Permanente de la inmigración. Inmigración y mercado del trabajo N° 25*.



SECRETARÍA DE ESTADO DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN. (2010): *Compendio de Casos de éxito en la implementación de planes locales de sensibilización en igualdad de trato y no discriminación*. Observatorio Español de Racismo y Xenofobia (OBERAXE).

SECRETARÍA DE ESTADO DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN. (2010): *Living Together: Ciudadanía Europea contra el racismo y la xenofobia. Decálogo e Informe Final comparativo y comprehensivo Proyecto (JLS/FRC/036)*: Observatorio Español de Racismo y Xenofobia (OBERAXE).

SECRETARÍA DE ESTADO DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN. (2011): Monografía: *El Impacto de las medidas de retorno*. Foro para la integración social de los inmigrantes.

SECRETARÍA TÉCNICA DEL PLAN BARCELONA INTERCULTURAL. (2011): *Guía práctica para los agentes antirrumores. Cómo combatir los rumores y los estereotipos sobre la diversidad cultural en Barcelona*. Ayuntamiento de Barcelona.

UNIÓN GENERAL DE LOS TRABAJADORES (UGT). (2010): *Crisis: Empleo e Inmigración*.



# Enfoque basado en derechos humanos y perspectiva de género

Elena de Luis Romero

Elena de Luis Romero  
Comercio Justo. Cáritas Española  
edeluis.ssgg@caritas.es

Fecha de recepción: 12/04/2011  
Fecha de aceptación: 20/04/2011

## Sumario

1. ¿Qué valor añadido aporta el EBDH al enfoque de género? ¿Cómo contribuye el enfoque de género al EBDH?
2. Bibliografía.

## RESUMEN

*El enfoque basado en derechos humanos (EBDH) aporta un marco conceptual y metodológico que se fundamenta en los estándares y principios internacionales sobre derechos humanos y tiene como objetivo su promoción y protección.*

*La igualdad entre mujeres y hombres y la no discriminación son inherentes al concepto de derechos humanos, y no es posible hablar de éstos sin considerar la perspectiva de género pero tampoco se puede trabajar con ésta sin hacer referencia a los derechos humanos.*

*Las características y principios del EBDH refuerzan el enfoque de género al dotarlo de mayor legitimidad y de una dimensión política con una fuerza normativa y legal, y establecer derechos con sus correlativas obligaciones.*

*Al mismo tiempo, cuando hablamos de derechos humanos, la perspectiva de género juega un papel clave, e implica hablar de la igualdad y la no discriminación en el acceso y disfrute de derechos.*

### **Palabras clave:**

*Enfoque basado en derechos humanos, perspectiva de género, enfoque de género en desarrollo, igualdad, no discriminación, empoderamiento.*



## **ABSTRACT**

*The human rights-based approach (HRBA) contributes a conceptual and methodological framework based on the international standards and principles concerning human rights and is aimed at their promotion and protection.*

*Equality between women and men and non-discrimination are inherent to the concept of human rights, and it is not possible to discuss the latter without considering the gender perspective, but neither is it possible to work with the latter without reference to human rights. The characteristics and principles of HRBA underpin the gender-based approach by granting it greater legitimacy and a political dimension with real legal and regulatory clout, and establishing rights and their correlative obligations.*

*At the same time, when we talk about human rights, the gender perspective plays a pivotal role, and involves talking about equality and non-discrimination in accessing and enjoying rights.*

### **Key words:**

*Human rights-based approach, gender perspective, developing gender perspective, equality, non-discrimination, empowerment.*



El Enfoque basado en derechos humanos<sup>(1)</sup> aporta un marco conceptual y metodológico que considera los derechos humanos constitutivos e implícitos en los objetivos de desarrollo. Desde un punto de vista normativo se fundamenta en estándares internacionales de Derechos Humanos y desde un punto de vista operativo, se dirige a promover, proteger y hacer efectivos los derechos humanos<sup>(2)</sup>.

Este enfoque describe las situaciones no en términos de necesidades humanas o de desarrollo, sino en términos de derechos, y sus correlativas obligaciones.

Implica por tanto una nueva visión en todas las acciones de desarrollo y lucha contra la pobreza, al promover la realización de los derechos humanos y fortalecer las capacidades de los titulares de derechos, para poder hacer efectivos éstos así como las capacidades de los titulares de obligaciones, para poder llevarlas a cabo.

Desde este enfoque todas nuestras acciones se dirigen a la promoción y protección de los derechos humanos, y deben estar en cualquier caso orientadas por los principios básicos que definen los derechos humanos, esto es:

- Universalidad.
- No discriminación e igualdad.
- Participación.
- Interdependencia de derechos.
- Responsabilidad.

La incorporación de este enfoque en los proyectos de cooperación al desarrollo supone un cambio de orientación no solo en las acciones sino en el propio análisis del problema, la identificación de proyectos y en la metodología y desarrollo de los mismos.

(1) En el año 2003, tiene lugar la Declaración de Entendimiento Común en el marco de Naciones Unidas, donde se adopta el Enfoque Basado en Derechos (EBDH) en su programación para el desarrollo. Se explicita la relación entre cooperación para el desarrollo, y derechos humanos, la importancia para la programación para el desarrollo de los estándares de derechos humanos y principios derivados de éstos, y se reconoce la contribución de la cooperación para el desarrollo para la construcción de capacidades de los titulares de obligaciones y para que los titulares de derechos puedan reclamar sus derechos.

(2) DE LUIS, E. Capítulo 1, Antecedentes en FERNANDEZ ALLER (y otras). *Marco teórico para la aplicación del Enfoque Basado en Derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Los libros de la Catarata, Madrid 2009.



Por otro lado, cuando hablamos de igualdad de género no podemos obviar su estrecha relación con los derechos humanos. La reivindicación de los derechos de las mujeres vienen de la mano de la lucha por la igualdad y no discriminación, que constituyen a su vez uno de los principios básicos de los derechos humanos, y así viene recogido en la Declaración Universal<sup>(3)</sup>.

Sin embargo, no siempre el principio de igualdad ha reconocido el derecho de las mujeres así como de otros grupos vulnerables a ejercer la ciudadanía de igual manera. Son muchos los avances que se han hecho, pero también siguen siendo muchos los retos en aras a lograr esa igualdad efectiva en el ejercicio del poder y acceso y control de recursos de muchas mujeres del mundo.

La igualdad entre hombres y mujeres es también una condición indispensable en un proceso de desarrollo sostenible y centrado en el ser humano.

Para una aproximación a la realidad de la perspectiva<sup>(4)</sup> de género y sus vinculaciones con un enfoque basado en derechos, es útil una breve reseña histórica, deteniéndonos en lo que han sido algunos hitos y momentos importantes para el enfoque de género.

<b>Conferencias Internacionales de la Mujer</b>	
1975	1.ª Conferencia Mundial.
1980	2.ª Conferencia Mundial, Copenhague.
1985	3.ª Conferencia Mundial, Nairobi.
1995	4.ª Conferencia Mundial, Beijing.
<b>Conferencias de Desarrollo</b>	
1990	Conferencia Mundial sobre Educación.
1993	Conferencia sobre los Derechos Humanos, Viena.
1994	Población y Desarrollo, El Cairo.
1995	Conferencia Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague.
<b>Otras Declaraciones, Conferencias y Acuerdos</b>	
1979	Convención para le Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW).
2000	Objetivos del Milenio y Declaración del Milenio.

Junto a estas conferencias mundiales, una convención clave para entender la igualdad del género y el papel de la mujer es la Convención para le Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) de

(3) El artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 establece que «Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión...». También el art. 7 señala que «Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley».

(4) A lo largo de este documento se utilizarán indistintamente perspectiva o enfoque de género, como categoría de análisis que tiene en cuenta la variable de género y permite identificar las diferentes oportunidades que tienen los hombres y las mujeres, las interrelaciones existentes entre ellos y los distintos roles que les son asignados, para lograr una transformación en las relaciones desiguales de poder.



1979, que recoge derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales de las mujeres. Su Protocolo Adicional de 1999 establece nuevos instrumentos para la no discriminación y la igualdad de género.

La Conferencia de Beijing, junto a su Declaración y Plataforma para la Acción constituye el referente internacional más importante para la agenda de género en el desarrollo. Se produce un cambio de enfoque de Mujeres en Desarrollo MED, a Género en Desarrollo (GED), con mayor consonancia con un nuevo enfoque del desarrollo, centrado en el Desarrollo Humano.

A partir de este momento, las cuestiones de género no son solo un asunto de mujeres. La Declaración de Beijing consagra el compromiso para la incorporación de las mujeres, incorporando la perspectiva de género en todas las políticas y programas.

La *Plataforma para la Acción* establece 12 Áreas prioritarias:

- Capacitar a las mujeres para vencer la pobreza.
- Asegurar el acceso equitativo a la educación y la formación de calidad.
- Asegurar la equidad en el acceso a los servicios de salud.
- Eliminar la violencia contra las mujeres.
- Proteger a las mujeres de los conflictos armados.
- Promover la autosuficiencia económica de las mujeres.
- Promover la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones.
- Integrar la dimensión de género en los planes y políticas nacionales.
- Promover los derechos humanos de las mujeres.
- Animar a los medios de comunicación a promover la igualdad de género.
- Integrar a las mujeres en la gestión y protección del medio ambiente.
- Eliminar todas las formas de discriminación contra las niñas.

En su párrafo 41 establece que *«El avance de las mujeres y el logro del objetivo de igualdad entre mujeres y hombres son temas de Derechos humanos y condición para la justicia social, y no deberían verse aisladamente como un tema de mujeres. Son la única vía para construir una sociedad desarrollada, justa y sostenible. El empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género son pre-requisitos para lograr la seguridad política, social, económica y cultural y medioambiental de todos los pueblos»*.



La Declaración del Milenio, y su concreción en los Objetivos de Desarrollo del Milenio representan logros importantes al reconocerse las cuestiones de género en uno de sus objetivos, el objetivo 3<sup>(5)</sup>, que considera la promoción de la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer. No obstante, aparece de manera muy general, y sin medidas o instrumentos que permitan su puesta en práctica y por tanto su seguimiento o evaluación<sup>(6)</sup>.

**La igualdad de hombres y mujeres, aparece por tanto como algo inherente al concepto de derechos humanos, de manera que no es posible hablar de derechos humanos si no consideramos la igualdad de género, y al mismo tiempo, no podemos hablar de igualdad de género sin hacer referencia a los derechos humanos.**

La igualdad entre hombres y mujeres es parte integral de los derechos humanos<sup>(7)</sup>.

## **1 ¿QUÉ VALOR AÑADIDO APORTA EL EBDH AL ENFOQUE DE GÉNERO? ¿CÓMO CONTRIBUYE EL ENFOQUE DE GÉNERO AL EBDH?**

Partimos del punto de vista de que la equidad de género como igualdad de hombres y mujeres es un derecho humano básico, y por tanto integra el conjunto de derechos universales, o lo que es lo mismo, el concepto de igualdad de género es inherente al de derechos humanos.

En este sentido, **las características y principios del EBDH vendrían a reforzar el enfoque de género, al dotarlo de mayor legitimidad, y sobre todo, al dotarlo de una dimensión política, con una fuerza normativa y legal, que va más allá de la mera discrecionalidad de los Estados y del resto de actores comprometidos con el disfrute de derechos.**

Es interesante entonces analizar cuáles son las estrategias fundamentales para lograr la igualdad de género, así como las características que definen el EBDH, que veremos se entrelazan de manera indiscutible con los principios que rigen las acciones de Género en el desarrollo (GED).

(5) Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer.

Meta 4: Eliminar la disparidad entre los sexos en educación primaria y secundaria, preferiblemente en 2005 y en todos los niveles educativos a más tardar en 2015.

(6) Es importante tener en cuenta que en estos momentos se están tratando de hacer esfuerzos por incorporar una perspectiva de género en el conjunto de los Objetivos del Milenio. Para ello se ha creado un grupo de trabajo ad hoc.

(7) Este principio de igualdad es uno de los pilares fundacionales de Naciones Unidas y así está contenido en la Carta de Naciones Unidas de 1945, como posteriormente en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

## 1.1. Avances en la igualdad de hombres y mujeres: El Enfoque de Género en el Desarrollo

A grandes rasgos, algunas de los aspectos o características del Enfoque de Género en el Desarrollo, son<sup>(8)</sup>:

- Se centra en el análisis de las relaciones de poder entre hombres y mujeres y su acceso desigual a los recursos y beneficios del desarrollo.
- El problema no es tanto la exclusión de las mujeres, como la desigualdad de género. Pone por tanto énfasis en los derechos humanos de hombres y mujeres, en cuanto a igualdad en la participación en el desarrollo.
- Pretende la transformación de las relaciones de género que representan obstáculos para el disfrute de esos beneficios
- Propone dos estrategias concretas
  - **Empoderamiento**, que permita a las mujeres un mayor poder en todos los ámbitos de su vida, definido como el aumento de las capacidades y autonomía.
  - **La transversalización** (*mainstreaming*), o integración en la corriente principal, es decir, integrar la perspectiva de género en todas las políticas, planes y programas de desarrollo.

Es importante señalar que el GED, que surge a mediados de los años 80, re-define el desarrollo con perspectiva de género, tratando de superar las deficiencias del enfoque anterior, Mujer y Desarrollo, MED<sup>(9)</sup>, al considerarse que éste se centraba en las mujeres de forma aislada.

Sin embargo, rescatamos también algunas de las estrategias de este enfoque previo, en concreto, la de igualdad de oportunidades y la equidad, porque supone también una exigencia de reconocimiento de un derecho, que se verá reflejado también en el EBDH.

Una vez analizados los rasgos y avances que se han dado en la relación género y desarrollo, nos parece importante resaltar dos aspectos concretos de este último enfoque, el GED:

(8) Grupo de trabajo sobre Igualdad de Género, del CAD. OCDE 1998.

(9) El Enfoque Mujer y Desarrollo se sitúa en el período 1970-85 establecía la necesidad de reducir la invisibilidad del rol productivo de las mujeres, y se centraba en acciones para mejorar la participación de la mujer en proyectos y programas de desarrollo. Entre los enfoques o estrategias que lo definen se encuentran la Igualdad de oportunidades y la equidad; el enfoque antipobreza, y la eficiencia. Para una mayor profundización, remitimos a la obra *Género y Desarrollo: El camino hacia la equidad*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Ed. Los Libros de la Catarata, 2006.



- el **análisis de las relaciones de poder para su transformación;**
- y el **empoderamiento.**

Ambos son aspectos clave, que a su vez, constituyen dos elementos fundamentales del Enfoque de Derechos Humanos, que analizaremos en el siguiente apartado.

Cabe también señalar que si bien en este momento es el enfoque de Género en Desarrollo el que predomina en todas las agendas del desarrollo, empiezan a surgir voces que cuestionan algunas de sus estrategias, al valorarse que después de varias décadas de integración de las cuestiones de género, sigue existiendo una gran desigualdad en el acceso y relación de poder entre mujeres y hombres.

Algunos de estos cuestionamientos se centran en:

- La dificultad para entender el concepto de *mainstreaming*, que complica su puesta en práctica, sobre todo por parte de las ONG e instituciones.
- La igualdad de género está pasando a ser una cuestión demasiado técnica, olvidando su aspecto político y transformador.
- Al no considerarse esta dimensión política de la igualdad de género, los asuntos de género no se acompañan de dotación presupuestaria, de recursos y personal.
- A pesar de que introducen las dos estrategias del enfoque en las acciones, proyectos y programas de desarrollo, no se están consiguiendo logros importantes en cuanto a los cambios en las relaciones de poder, en el cambio de las estructuras que subyacen a la desigualdad de mujeres y hombres en el acceso a recursos y a las oportunidades que brinda el desarrollo.

Partir de estos cuestionamientos o dificultades que tiene el enfoque GED sobre todo a la hora de su puesta en práctica, nos parece muy importante, porque como veremos a continuación, son precisamente estos aspectos los que el EBDH recupera y sitúa en primer nivel de discurso.

## 1.2. El EBDH y el desarrollo

Un enfoque basado en derechos aplicado al desarrollo establece que todas las políticas e instituciones dirigidas a la reducción de la pobreza deben basarse explícitamente en las normas y valores establecidos por los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Su fin último es lograr la promoción y protección de los derechos humanos.



Si bien no hay una definición como tal del enfoque, éste viene definido a partir de sus principales características<sup>(10)</sup>, esto es:

- ⇒ El objetivo de las políticas y programas de desarrollo debe ser la **realización de los derechos humanos**.
- ⇒ Los **principios y normas contenidos en los tratados internacionales** de derechos humanos deben orientar toda la labor de cooperación y programación del desarrollo.
- ⇒ Son principios básicos del enfoque, el de responsabilidad, universalidad, no discriminación e igualdad, participación e interdependencia de derechos.
- ⇒ Los derechos humanos se definen en términos de **titulares de derechos** y **garantes de deberes**. Esta es una idea fundamental, en la medida en que enfatiza el ejercicio de ciudadanía, estableciendo como un eje del desarrollo la capacidad de los estados en asegurar el cumplimiento de los derechos humanos, con la conciencia y la capacidad de reclamar esos derechos.
- ⇒ El concepto de **derechos** viene de la mano del concepto de **deberes**, de manera que son inseparables.
- ⇒ Esta relación entre derechos y deberes requiere **responsabilidad y rendición de cuentas**, esto es, un sistema de monitoreo.
- ⇒ Establece como elemento clave el **empoderamiento** de las personas más pobres y vulnerables, a través del concepto de derecho. Las personas tienen necesidades pero también derechos, y por tanto son exigibles.
- ⇒ La **interdependencia e indivisibilidad** de derechos humanos implica enfoques holísticos e integrales, y esto a su vez, tiene que ir acompañado de un **cambio en las relaciones de poder**.

Podría señalarle que este enfoque aporta un valor añadido al desarrollo y a la lucha contra la pobreza, en la medida en que

- Introduce una dimensión de obligación legal internacional (**legítima las demandas de lucha contra la pobreza**). No es algo deseable sino obligatorio.
- Reconoce el **principio de igualdad y no discriminación**.
- Reconoce la **complementariedad** entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales culturales.

(10) Algunas de estas características son analizadas en el informe «Integrating Human Rights into Development», preparado por el Overseas Development Institute, para el DAC de la OCDE Network on Governance, en Septiembre de 2005.



- **Se centra en los procesos** más que en los objetivos.
- Enfatiza la **participación**.
- El EBDH ofrece un **marco coherente**, que refuerza las buenas prácticas y que otorga legitimidad a las intervenciones de desarrollo y lucha contra la pobreza.
- Enfatiza la **responsabilidad** de los políticos y actores cuyas acciones tienen impacto en los derechos humanos. Los derechos implican deberes y los deberes requieren responsabilidad.
- Provee de principios y estándares que pueden informar los objetivos de la ayuda al desarrollo pero al mismo tiempo, facilitan **herramientas de análisis** que inciden:
  - en **las causas estructurales**;
  - y en la identificación de **titulares de obligaciones y titulares de derechos**.
- La **disminución de la pobreza pasa a ser una obligación legal y universal**, que abarca otros aspectos como son el flujo de ayuda financiera, la asistencia técnica y los sistemas equitativos de comercio internacional.
- **Refuerza la eficacia de la ayuda**, al pasar de una estrategia basada en ofrecer servicios a **estrategias basadas en la construcción de capacidades locales**.

Si analizamos precisamente las demandas que acompañan la igualdad de género, tal y como se ha visto en el apartado anterior, relacionadas con el empoderamiento y el cambio de estructuras de poder, **el EBDH legitima y refuerza dichas demandas**, ya que:

- La igualdad de género no es una declaración de principios sino una **obligación legal**, definida en los principios y normas de derechos humanos, que tiene su apoyo en el **principio de igualdad** de todos los seres humanos.
- El marco normativo que existe en relación a las cuestiones de género y que hemos definido al principio de esta exposición es el que debe orientar toda la labor de cooperación y desarrollo.
- Las mujeres y los hombres son titulares de derechos (**rights holders**), y por tanto, están legitimadas para reclamar la protección, el cumplimiento de estos derechos.
- Se establecen responsabilidades y obligaciones para todos los titulares de obligaciones (**duty bearers**), que abarca no solo a los Estados sino a todas aquellas instituciones y entidades comprometidas con el disfrute de los derechos humanos.

- Elemento clave en el EBDH y en la igualdad de género es el **empoderamiento** de las personas más pobres y vulnerables. Hace por tanto referencia explícita al empoderamiento de los más vulnerables, entre las que se encuentran las mujeres.
- El EBDH implica una **visión política del desarrollo**, y un **cambio en las relaciones de poder**.

Es precisamente este apartado uno de los puntos más importantes que fortalecen el GED y que reforzaría sus demandas, frente a las dificultades analizadas con anterioridad, donde el mayor problema que encuentra el enfoque GED en la actualidad es esa visión política, que implica un análisis de las estructuras generadoras de desigualdad, y por tanto la necesidad de un cambio en las relaciones de poder.

- El EBDH **prioriza los procesos y la participación**.

También los enfoques de igualdad de mujeres y hombres están centrados en los procesos transformadores y en la participación de ambos en la construcción de unas relaciones sociales, culturales, económicas y políticas diferentes, basadas en otra lógica distinta a la actual.

### 1.3. A modo de conclusión: Interrelaciones y vínculos entre el Enfoque de Género y Enfoque Basado en Derechos

#### *Aportaciones del EBDH al enfoque de género*

Retomemos entonces algunas de las dificultades que afronta el Enfoque de Género en desarrollo para su puesta en práctica y su reconocimiento político, que le permita ir más allá de una buena declaración de intenciones y de una mera tecnificación de los asuntos de género, y analicemos precisamente estos puntos más difíciles, en relación con el Enfoque de Derechos Humanos, porque precisamente **algunas de las debilidades del GED son las fortalezas del EBDH**.

Desde ahí podemos afirmar que **no es posible hablar de igualdad de género si no consideramos que se trata de un derecho humano, y al mismo tiempo, no podemos hablar de disfrute de derechos, si no consideramos el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres**, en su disfrute y acceso a los derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos.

Precisamente porque el EBDH no es solo un enfoque de desarrollo sino una **vía real de cambio de poder y de las inequidades estructurales**, viene a reforzar, fortalecer, elevar la igualdad de género al lugar que le corresponde en la agenda internacional de desarrollo.



Estos valores añadidos del EBDH al desarrollo, pueden extrapolarse al Enfoque de género, GED, de manera que:

- Las normas y valores internacionales de derechos humanos constituyen un marco normativo explícito y analítico, con un consenso global.
- Son por tanto **una fuente de legitimidad** para las acciones de los Estados, lo que indudablemente implica poner especial énfasis en los **canales efectivos de responsabilidad y reparación.**
- Aportan un **valor analítico** de gran interés, **al examinar las causas estructurales y raíces de la pobreza**, lo que implica un **análisis del contexto específico, y de las relaciones de poder.**

En este análisis es fundamental el **principio de no discriminación e igualdad.**

- Para este cambio en las relaciones de poder, es necesario llevar a cabo **procesos con enfoques participativos**, que en definitiva, conlleven el **empoderamiento de las mujeres.**

La igualdad de género requiere atención sobre las políticas estructurales y para un cambio de paradigma. No se trata sólo de un enfoque integracionista de asuntos de mujeres y género dentro de las estrategias y políticas existentes, sino que se trata de transformar lo que ya existe, repensar las normas, prioridades y objetivos del acceso y distribución de los recursos, a la luz de los derechos humanos universales.

Se hace necesario desarrollar estrategias y conceptos que faciliten el cambio y los logros de Beijing, desde una consideración de fondo de los derechos de todos los seres humanos y permita un cambio de las estructuras actuales de poder y privilegios.

Cuando hablamos por tanto de igualdad de género estamos hablando de derechos de las mujeres, de empoderamiento, de igualdad en el disfrute de derechos y de un cambio en las relaciones de poder.

Es precisamente esto lo que puede aportar el EBDH.

### *Aportaciones del Enfoque de Género al EBDH*

Pero al mismo tiempo, la igualdad de género y por tanto, la perspectiva de género juega un papel clave cuando hablamos de derechos humanos, y por tanto, cuando pretendemos trabajar con un Enfoque Basado en Derechos. Los instrumentos y mecanismos de derechos humanos deben integrar de lleno todas las consideraciones de género. Hablar de los derechos civiles y políticos,

sociales, culturales y económicos implica hablar de la igualdad de mujeres y hombres en el acceso y disfrute de estos derechos.

Los derechos de las mujeres son, no debemos olvidar, una dimensión intrínseca de los derechos humanos.

Consideramos entonces que toda planificación y elaboración de políticas, estrategias y programas bajo el EBDH tiene necesariamente que incluir una perspectiva de género, partiendo del principio de igualdad y no discriminación.

El Enfoque de Género en el Desarrollo establece la necesidad de una manera diferente de ver las cosas, de analizar la historia y las causas estructurales de discriminación para que se lleve a cabo un cambio **en la redistribución de las relaciones de poder**. Eso es precisamente uno de los objetivos del EBDH.

Incorporar las necesidades y experiencias de las mujeres, su visión de la historia, sus luchas por la igualdad, es sin duda, necesario para el EBDH.

Sin esta perspectiva, no será posible conseguir una plena implementación de los estándares y normas de derechos humanos.

## 2 BIBLIOGRAFÍA

- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. (1948): *Declaración Universal de Derechos Humanos*.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. (1979): *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, CEDAW.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. (1979): *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. (1986): *Declaración sobre el derecho al desarrollo*.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. (1999): *Protocolo facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, CEDAW, AWID. (2004): *Gender mainstreaming: Can it work for women's rights?*
- COORDINADORA ESPAÑOLA DE ONG DE DESARROLLO (2001): *Propuesta para una estrategia para la igualdad de género en la política de cooperación española*. Grupo Mujeres y Desarrollo.
- DANIDA (2007): *An inspirational guide for civil society*. The Danish Institute for Human Rights, Applying a Rights Based Approach Denmark.



- FERNÁNDEZ ALLER (y otras). (2009): *Marco teórico para la aplicación del Enfoque Basado en Derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. (2003): *A Human Rights Rights Approach to poverty reduction strategies*. Draft Guidelines. Ginebra.
- LÓPEZ I., SIERRA LEGUINA, B. (2000): *Integrando el análisis de género en el desarrollo. Manual para técnicos de cooperación*. IUDC/UCM. Madrid.
- LÓPEZ, I. (2005): «Género en la agenda internacional del desarrollo. Un enfoque de derechos humanos». *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 2.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN. (2005-2008): Plan Director de la cooperación española. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y Subdirección general de Planificación y evaluación de políticas de desarrollo.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN. (2007): *Estrategia de género en desarrollo y efectividad de la ayuda de la cooperación española*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo.
- NACIONES UNIDAS. (2005): «Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales». *Observación General N° 16*. Ginebra: Consejo Económico y Social. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- NACIONES UNIDAS. (1995): *Conferencia sobre Desarrollo Social*. Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social. Copenhague.
- NACIONES UNIDAS. (1995): *IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres*, Beijing.
- OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE (ODI). (2005): *Human Rights and poverty reduction. Realities, controversies and strategies*.
- OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE (ODI). (1999): *What can we do with a Rights-based approach to development?* Briefing paper.
- PIRON, LAURE-HELENE. (ODI). (2004): Behind the rhetoric: the relevance of human rights for development and humanitarian action. <http://www.odi.org.uk/resources/download/478.pdf>
- UNIFEM. (2005): *A human rights approach to development*. Primer for Development Practitioners... Amparo Tomás.
- UNIFEM. (2007): *Cedaw and the human rights based approach to programming*. Programming, lessons learned & evaluation. NACIONES UNIDAS. (1993): *Declaración y Programa de Acción de Viena*. Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Viena.



# Documentación



**Informe anual 2010. Mecanismo Nacional de  
Prevención de la Tortura elaborado por el Defensor del  
Pueblo.** .....

**243**







1

# Informe anual 2010. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura elaborado por el Defensor del Pueblo

## Sumario

1. Marco legal de la tortura.
2. Definición de tortura.
3. Organismo defensor del pueblo.
4. Procedimientos.
5. Objetivos.
6. Conclusiones

En la sección de documentación presentamos una síntesis del *Informe anual 2010. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura elaborado por el Defensor del Pueblo*\*. Dicho Informe se encarga de abordar, con un fin propositivo y de mejora, de las condiciones de trato a los ciudadanos, la realidad de los casos de tortura y malos tratos en nuestro país.

## 1 MARCO LEGAL DE LA TORTURA

La prohibición de la tortura y otras formas de malos tratos está universalmente reconocida y se encuentra recogida en los principales instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, que reconocen su carácter absoluto y no derogable, puesto que se impone en todo lugar y en todo momento, tanto en tiempos de paz como de guerra. La doctrina, además, coincide en considerarla como una regla de Derecho internacional de carácter consuetudinario, vinculante para todos los Estados al margen de que sean parte o no

\* Acceso al informe completo: [http://mnp.defensordelpueblo.es/informes\\_anuales.html](http://mnp.defensordelpueblo.es/informes_anuales.html)



de los referidos instrumentos de derechos humanos. Para dar mayor efectividad a esta prohibición se han establecido mecanismos específicos de lucha contra la tortura, señaladamente la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, que fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1984 y entró en vigor el 26 de junio de 1987. Actualmente 147 Estados son parte de este tratado, entre ellos España, que lo ratificó el 19 de octubre de 1987 (*BOE* núm. 268, de 9 de noviembre de 1987).

## **2 DEFINICIÓN DE TORTURA**

---

La Convención define «tortura», en su artículo 1, como «todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se consideran torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas». En consecuencia, son tres los elementos constitutivos de la tortura: la producción de un sufrimiento físico o psíquico grave; que los hechos pueden vincularse en alguna medida con un agente público y que dichos hechos persigan un objetivo de carácter punitivo o amedrentador.

A los efectos de este informe, se asume por «privación de libertad», de acuerdo con los criterios establecidos por la APT, cualquier forma de detención, encarcelamiento o custodia de una persona (reclusos, detenidos, menores internos, enfermos psiquiátricos internados, extranjeros, etc.) por orden de alguna autoridad judicial, administrativa o pública, en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente.

## **3 ORGANISMO DEFENSOR DEL PUEBLO**

---

Tras un proceso de consultas en el que tomaron parte diversos organismos, instituciones y representantes de la sociedad civil, y en el que se contemplaron diversas alternativas, las Cortes Generales confirieron al Defensor del Pueblo



la condición de MNP, a través de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, que introduce una disposición final única en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Dicha reforma entró en vigor el 5 de noviembre de 2009. Esta disposición final única incorporada a la LODP dispone lo siguiente:

*«Primero. El Defensor del Pueblo ejercerá las funciones del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de conformidad con la Constitución, la presente ley y el Protocolo facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.*

*Segundo. Se crea un Consejo Asesor como órgano de cooperación técnica y jurídica en el ejercicio de las funciones propias del Mecanismo Nacional de Prevención, que será presidido por el Adjunto en el que el Defensor del Pueblo delegue las funciones previstas en esta disposición. El Reglamento determinará su estructura, composición y funcionamiento».*

Una vez en vigor la modificación de la LODP, que otorgó la condición al Defensor del Pueblo de MNP, esta Institución asumió en plenitud tal condición. Así, a partir del 5 de noviembre de 2009, las visitas que esta Institución venía realizando incorporaron esta dimensión preventiva de forma más específica. Estas primeras actuaciones sirvieron para detectar la necesidad de establecer una estructura operativa dedicada exclusivamente a la realización de visitas. De este modo, además, se atendía a las indicaciones del SPT que, en su tercer informe anual (2010, § 51), señala lo siguiente: «En el caso de que se designen como mecanismos nacionales de prevención a instituciones ya existentes, como el Defensor del Pueblo o la institución nacional de derechos humanos, se deberá realizar una distinción clara entre estas instituciones, que generalmente reaccionan ante un hecho determinado, y los mecanismos nacionales de prevención, que tienen tareas preventivas».

El propio SPT (Subcomité para la Prevención de la Tortura de las Naciones Unidas), en su cuarto informe anual (2011), hecho público al tiempo que se redactan estas páginas, realiza una serie de consideraciones para centrar el concepto de «actuación preventiva». Así, en el parágrafo 67, se indica que «el mecanismo nacional de prevención debe ser un complemento y no un sustituto de los actuales sistemas de supervisión»; en el parágrafo 105 se enfatiza que «la prevención de la tortura y los malos tratos abarca, o debería abarcar, el mayor número posible de los elementos que en una situación dada pueden contribuir a disminuir la probabilidad o el riesgo de tortura o de malos tratos»; y en el apartado c) del parágrafo 107, se alude a los principios orientadores de la prevención, indicándose que «la prevención supone asegurar que se reconozca y se aplique en la práctica una amplia variedad de salvaguardias de procedimientos que protejan a las personas privadas de libertad... En vista de



que su propósito es reducir la posibilidad de tortura o malos tratos, esas salvaguardias son importantes independientemente de que se haya probado la existencia de torturas o malos tratos».

## **4** PROCEDIMIENTOS

Aplicando esta doctrina al caso español, se ha procurado establecer un método de trabajo dirigido a detectar problemas, tanto estructurales como procedimentales, que pudieran favorecer la impunidad de las prácticas de tortura o malos tratos, bien por soslayar los sistemas de control o porque dificulten la completa investigación y castigo de estos comportamientos. Ello explica la importancia que se ha otorgado en las páginas que siguen a cuestiones tales como la videovigilancia, el rigor que se observa en la cadena de custodia, el examen de las condiciones de habitabilidad de las diversas zonas de custodia, la disposición de los servicios sanitarios, la adecuada identificación del personal, etc. A lo largo de este informe se da cuenta de diferentes debilidades detectadas en los sistemas de tratamiento a personas en custodia, que no cumplen con los criterios de prevención y que deben por tanto ser corregidas. Más allá de esto, determinar la existencia de torturas o de malos tratos sufridos por persona concretas, es una tarea que corresponde realizar a los jueces y tribunales.

En coherencia también con la doctrina elaborada por el SPT, el Defensor del Pueblo distingue entre la tramitación de las denuncias que recibe sobre tortura y malos tratos, que son asumidas por las Áreas competentes por razón de la materia de que traten y cuya dación de cuenta se produce en los informes generales de la Institución que se publican anualmente, y las actuaciones netamente preventivas, en donde la activación del MNP no está directamente relacionada con situaciones particulares, sino con la necesidad de mantener el conjunto del sistema de privación de libertad adecuadamente monitorizado. Como ha recordado el cuarto informe del SPT, ya citado (2010, § 55), «en el Protocolo Facultativo no se establece un ‘mecanismo de denuncia’, y las visitas preventivas que en él se prevén no tienen la finalidad de ofrecer oportunidades de investigar, examinar o resolver situaciones personales»

El objetivo primordial del MNP es «establecer un sistema de visitas periódicas a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes» (art. 1 OPCAT). Las tareas que el OPCAT establece para los mecanismos nacionales de prevención son las siguientes:



- Realizar inspecciones regulares, no anunciadas, a lugares de privación de libertad [arts 1 y 19.a) OPCAT].
- Elaborar y difundir informe anual, de conformidad con el contenido del artículo 23 del OPCAT, por el que: «Los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a publicar y difundir los informes anuales de los mecanismos nacionales de prevención».
- Formular recomendaciones a las autoridades responsables tomando especialmente en consideración las normas pertinentes de las Naciones Unidas, con objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de su libertad y de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes [art. 19.b) OPCAT].
- Efectuar propuestas y observaciones acerca de la legislación vigente o de los proyectos de ley en la materia [art. 19.c) OPCAT].
- Mantener contacto directo, incluso de manera confidencial, con el SPT [art. 11.B OPCAT].
- Promover actividades de difusión, divulgación y sensibilización en cuestiones relacionadas con las actividades del MNP.

Las inspecciones del MNP tienen como objetivo genérico examinar las condiciones generales en las que se encuentran las personas privadas de libertad, así como el modo en que se garantizan sus derechos fundamentales. Dicho examen se realiza con un enfoque esencialmente preventivo, que permita establecer un diálogo constructivo con las autoridades y el resto de los actores de la privación de libertad, con vistas a mejorar la situación y a solventar las deficiencias que puedan observarse. A este respecto, el MNP español hace suyo lo indicado por el SPT, en su tercer informe anual (2010; § 18), cuando señala: «Independientemente de que en un Estado determinado se produzcan o no en la práctica casos de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, siempre existe la necesidad de que los Estados permanezcan alerta frente al riesgo de que eso ocurra, y de que establezcan y mantengan salvaguardias amplias y eficaces para proteger a las personas privadas de libertad. La función de los mecanismos de prevención es velar por que esas salvaguardias existan realmente y funcionen de forma eficaz, y formular recomendaciones para mejorar el sistema de protecciones tanto en la ley como en la práctica y, por ende, la situación de las personas privadas de libertad».

En España, atendiendo a las competencias de las diferentes autoridades y administraciones públicas que puedan implicar privación de libertad de personas, la tipología básica de lugares de interés para el MNP es la siguiente:



- Calabozos y otras dependencias de corta estancia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las policías autonómicas y locales.
- Calabozos ubicados en edificios judiciales.
- Acuartelamientos, bases navales y aéreas, centros militares de formación.
- Centros de internamiento de extranjeros.
- Establecimientos disciplinarios militares.
- Centros penitenciarios civiles y militares.
- Centros para menores infractores.
- Centros hospitalarios y demás lugares habilitados para el control o el internamiento involuntario de personas por razones sanitarias o psiquiátricas.
- Establecimientos educativos o de formación especial en donde se encuentren menores ingresados por sus tutores previa autorización judicial.
- Medios de transporte de personas en custodia.
- Instalaciones designadas para la permanencia de polizones.
- Aeronaves y buques de pabellón español en los que se hubieran adoptado medidas restrictivas de la libertad respecto de alguna persona.

## **5** OBJETIVOS

---

Asumido el objetivo general, ha de partirse de la premisa de que las personas privadas de libertad conservan un amplio elenco de derechos que no deben verse menoscabados sino en aquello que esté intrínsecamente unido a la propia situación concreta que se analice. En este contexto las visitas realizadas abordan una serie de objetivos específicos; tales como el examen de la ubicación y estructura de las dependencias, del régimen de vida de las personas privadas de libertad, el estatuto jurídico de cada modalidad de privación de libertad, con especial atención a la eficacia práctica de las garantías establecidas, así como del acceso a la atención médica, psicológica y, en su caso, social. De esta manera, cuando se establece el alcance material de cada visita, se concretan las principales cuestiones a examinar en función de cada tipo de lugar inspeccionado, teniendo en cuenta las posibles áreas y situaciones de riesgo y



las características específicas de los mismos. Por ello, en orden a una mayor eficiencia en la actividad de inspección, el alcance de algunas inspecciones es susceptible de limitarse o de centrarse en determinados aspectos que se entiendan prioritarios.

El cumplimiento de estos objetivos se verifica a través de un elenco de puntos de interés cuya estructura se ofrece a continuación, si bien ha de señalarse que se trata de una lista mínima común a cualquier tipo de lugar de privación de libertad, que lógicamente es adaptada e individualizada para cada visita en función de múltiples parámetros tanto cuantitativos como cualitativos:

### **A) Ubicación del centro/lugar**

- Localización del centro visitado y análisis de su entorno.
- Medios de transporte público así como frecuencia de paso.
- Comprobación de la existencia de aparcamientos suficientes para el personal y las visitas.

### **B) Condiciones de habitabilidad**

- Análisis del estado general y evaluación de la necesidad de reformas.
- Inspección detallada (amplitud, limpieza, conservación, iluminación, ventilación, etc.) de las dependencias, examinándose los habitáculos destinados a las personas privadas de libertad, los lugares de aislamiento, aseos, dependencias de ocio, locutorios y otras salas de comunicación, comedores, cocinas, instalaciones deportivas y patios, lugares destinados al culto, bibliotecas, así como las dependencias del personal.
- Evaluación de la capacidad teórica, dotación de personal y grado de cumplimiento de ratios, así como estudio de la evolución de estas magnitudes.
- Verificación detallada de la disponibilidad de bienes y servicios como la alimentación (con particular atención a la disponibilidad de dietas y a garantías de calidad y control), comunicaciones con el exterior, acceso a tareas ocupacionales y formativas, acceso a la cultura.
- Examen de los objetos de los que se provee a las personas privadas de libertad, como ropa, colchonetas, sábanas, mantas, kits de aseo personal, y determinación de su idoneidad, suficiencia y estado.
- Determinación de las medidas adoptadas para facilitar el respeto a la libertad religiosa y de culto.



### **C) Condiciones de seguridad**

- Análisis de los sistemas de vigilancia interior, así como los protocolos en su caso existentes respecto a la realización, conservación, manipulación, acceso y custodia de grabaciones.
- Examen de los sistemas contra incendios y otras situaciones de riesgo, accesibilidad, protocolos de emergencias y evacuación, así como de la formación que sobre estas cuestiones se haya impartido al personal del centro y, en su caso, a las personas privadas de libertad.
- Verificación de la existencia de sistemas de comunicación con el personal de custodia.
- Comprobación de la adecuación de las infraestructuras y del material de seguridad disponibles.

### **D) Condiciones sanitarias y sociales**

- Inspección de las instalaciones sanitarias y determinación de sus medios personales y materiales.
- Determinación del protocolo ordinario de intervención, así como de la operativa seguida en urgencias o derivaciones a centros de referencia.
- Comprobación de la disponibilidad de productos farmacéuticos, así como los protocolos establecidos para su prescripción y dispensación.
- Examen de las previsiones sobre vacunación del personal y de las personas privadas de libertad, así como de los programas de educación para la salud.

### **E) Condiciones de vida**

- Se analizan los horarios y la programación de las actividades establecidas en el centro.
- Determinación del régimen sancionador, así como del régimen de derechos y garantías vinculado a aquel.
- Análisis de las previsiones sobre comunicaciones personales y por medios técnicos.

### **F) Cumplimiento de legalidad**

- Examen de los libros oficiales establecidos para cada tipo de lugar de privación de libertad.



- Determinación de la normativa aplicable y del grado de aplicación práctica, con especial referencia al régimen de derechos y libertades compatibles con la situación jurídica concreta.
- Examen de las normas internas de cada lugar de privación de libertad, en el caso de haberlas, evaluando su adecuación a los estándares de prevención de la tortura y a los malos tratos.
- Se estudian las fases del procedimiento de ingreso en el centro de los internos y se detalla el proceso de registro personal de los internos que se lleve a cabo.
- Análisis de los procedimientos de reclamación y queja, con especial incidencia sobre la existencia, en su caso, de mecanismos para asegurar el examen temprano e imparcial de las quejas, así como de las salvaguardias establecidas para las personas privadas de libertad que presenten una reclamación.

### G) Otras cuestiones

- Reseña de los incidentes violentos registrados en el lugar de privación de libertad con anterioridad a la visita.
- Comprobación de visitas de inspección tanto administrativas como de otras autoridades (jueces, fiscales, etc.).
- Realización de entrevistas a personas privadas de libertad, en el caso de haberlas.
- Entrevista con el mando responsable del lugar visitado y, en su caso, con el personal de servicio.

El alcance de las visitas se determina por el Defensor del Pueblo atendiendo a una serie de criterios (importancia en términos cuantitativos, tiempo transcurrido desde la anterior inspección, existencia de modificaciones normativas y organizativas de relevancia, seguimiento de visitas anteriores, equilibrio ponderado entre las diversas modalidades de privación de libertad y de organismos responsables, así como la oportunidad de promover actuaciones de carácter horizontal, que permitan una visión homogénea de lugares homologables, incidencia de denuncias por malos tratos o expedientes disciplinarios contra funcionarios a cargo de la custodia de un determinado lugar), y se documenta mediante la correspondiente credencial al personal integrante del equipo de visita. Cada visita constituye una actuación de oficio, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 9.1 LODP. Los asesores integrantes de cada equipo de visita preparan la misma, valorando para ello las circunstancias relevantes al objeto de graduar el nivel de intensidad de la inspección. Al propio tiempo, cuando las situaciones así lo aconsejan, las visitas se extienden o centran en determinados aspectos en principio no considerados prioritarios. De cada visita se confecciona un acta.



Tomando como marco de referencia la tipología de lugares de privación de libertad indicada en el capítulo anterior, a lo largo de 2010 se han visitado las siguientes clases de instalaciones:

- Jefaturas, comisarías y registros centrales del Cuerpo Nacional de Policía.
- Comandancias y cuarteles de la Guardia Civil.
- Dependencias de la Policía Foral de Navarra.
- Comisarías y otras dependencias de la Ertzaintza.
- Comisarías de los Mossos d'Esquadra.
- Depósitos municipales de detenidos y otras instalaciones de las policías locales.
- Calabozos de los edificios judiciales.
- Salas de inadmitidos y de solicitantes de asilo en puestos fronterizos.
- Establecimientos disciplinarios militares.
- Centros de internamiento de extranjeros.
- Centros penitenciarios.
- Centros para menores infractores.
- Unidades de custodia hospitalaria.
- Vehículos de conducción de presos y detenidos.
- Operativos policiales de repatriación de extranjeros.

Se han visitado lugares de privación de libertad en las 17 comunidades autónomas y en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. En este primer año de actividad se ha asumido como prioridad realizar un número significativo de visitas, que permitieran trazar un cuadro preliminar de la situación de la privación de libertad en el conjunto de España. El número total de lugares visitados ha sido 231, incluyendo el ejercicio desarrollado en CP Madrid V (Soto del Real), en el marco del *European NPM Project* auspiciado por el Consejo de Europa.

## **6** CONCLUSIONES

---

La privación de libertad, bajo cualquiera de sus formas, tiene una alta relevancia tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. Sólo tomando aquellas privaciones de libertad que han implicado el ingreso en un



lugar de custodia, puede afirmarse —aun con el riesgo que supone el alto número de cuerpos policiales existentes en el ámbito local— que la cifra global de estas privaciones se sitúa en torno a las 600.000 en un año. Asimismo, las estructuras administrativas encargadas de gestionar la privación de libertad implican la actuación, bajo muy diversos estatutos jurídicos, de una serie de colectivos profesionales, que en su conjunto superan ampliamente las 200.000 personas. La magnitud de estos datos, unida a la heterogeneidad de formas de privación de libertad, a la multiplicidad de regulaciones que estas tienen, así como a la dispersión geográfica y a la variedad tipológica de los lugares de privación de libertad, requieren sistemas de control que actúen desde perspectivas diferentes, aunque complementarias, para garantizar el pleno respeto a los derechos constitucionales, máxime en una situación que, como la aludida, es de especial vulnerabilidad. En esa tarea se inserta la actuación del Defensor del Pueblo desde su creación, que se ve ahora potenciada con la asunción de las atribuciones previstas en el OPCAT para el mecanismo nacional de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, in-humanos o degradantes. Esta Institución está así en condiciones de garantizar la tutela de los derechos de todas las personas, con independencia del lugar en que se hallaren privados de libertad y de la Administración o autoridad responsable en cada caso de su situación; exigiendo la aplicación de iguales estándares de trato en el conjunto del territorio bajo jurisdicción de cualquier autoridad española.

A lo largo del presente informe se presentan múltiples datos y observaciones, que permiten extraer un juicio sobre la concreta situación de los lugares visitados y de los criterios seguidos por las administraciones que ostentan su titularidad. Por tanto, en este capítulo final se ofrece un elenco de conclusiones de carácter transversal y que están centradas en la dimensión preventiva de la tortura y otros tratos lesivos, que es la propia del Defensor del Pueblo como MNP. Se trata, pues, de promocionar los cambios necesarios, tanto de carácter normativo como operativo, para dificultar, e idealmente, hacer imposible la producción de casos de tortura o malos tratos.

Debe ponerse de relieve con carácter preliminar la preocupación de esta Institución por la exposición mediática de los actos de detención policial, especialmente en aquellos casos que concitan gran atención pública. La imagen de personas esposadas saliendo de sus casas o accediendo a edificios policiales y judiciales constituye un contenido habitual de programas de información e incluso de entretenimiento. Esta situación supone el total desconocimiento de las normas que para la práctica de la detención establece el apartado 1 del artículo 520 de la LECrim. Las fuerzas policiales no sólo no han de alentar este tipo situaciones, sino que deben impedir que se produzcan, dado que constituyen por sí mismas tratos degradantes.



La gravedad de los delitos de tortura y de los otros tratos lesivos exige una más resuelta actuación de investigación por parte del Poder Judicial. Debe reclamarse como objetivo común el de que todos los actores de la privación de libertad asuman que cualquier denuncia por malos tratos o torturas va a ser sistemática-mente investigada hasta sus últimas consecuencias. En especial, deben adoptarse medidas para que las personas en situación vulnerable (ya sea por hallarse privadas de libertad o por la eminencia de su repatriación al país de origen) tengan que enfrentarse a graves dificultades si denuncian malos tratos o torturas o incluso carezcan en la práctica de posibilidades de que estas denuncias sean judicial-mente investigadas y resueltas.

Debe recordarse que la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2010 declaró la inconstitucionalidad de dos incisos del apartado primero del artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que regula los internamientos no voluntarios por razón de trastorno psíquico, al considerar que tal regulación no podía realizarse por ley ordinaria sino que requiere de rango orgánico. Más allá de la necesidad de subsanar esta cuestión, el Defensor del Pueblo debe poner de relieve la conveniencia de efectuar una regulación más general y completa de los internamientos no voluntarios de carácter civil. En especial, debe asegurarse la gradualidad de las medidas a adoptar, la supervisión periódica de las mismas y de las condiciones materiales en que se desarrollan, y los criterios para el empleo de medios de contención tanto físicos como farmacológicos.

Resulta frecuente que cuestiones determinantes del trato que cabe esperar que reciban las personas privadas de libertad se regulen a través de instrucciones o circulares. Estos instrumentos no cuentan propiamente con todos los requisitos propios de las normas jurídicas, ya que no se dirigen a la generalidad de los ciudadanos, sino sólo al personal al que van dirigidas. Por otra parte, el proceso de producción de estas disposiciones no sigue el procedimiento y las garantías propias de la aprobación de las normas jurídicas. Dada la íntima afectación de los derechos fundamentales que supone cualquier modalidad de privación de libertad, debe reclamarse que las regulaciones que resultan fundamentales para determinar la manera en que esa interdicción de la libertad ha de producirse cuenten con un alto rango normativo.

La dispersión y heterogeneidad de la estructura y del tamaño de los cuerpos de policía local, unida a la dificultad que entraña asegurar un procedimiento imparcial de examen de las actuaciones controvertidas por parte de miembros de cuerpos policiales reducidos o de sus responsables políticos directos, aconsejan establecer sistemas unificados de inspección del conjunto



del personal de estos cuerpos que los homologuen en este aspecto con los grandes cuerpos de seguridad de carácter nacional o autonómico. A este fin, cabría asumir como modelo teórico, en los aspectos operativos, la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad adscrita a la SES. Este sistema podría establecerse a través de la creación de una Inspección General de Policías Locales para el conjunto del Estado, o bien para cada una de las Comunidades Autónomas, en uso de las competencias de coordinación de las policías locales que tienen estatutariamente reconocidas.

Cuando se produzca la transferencia de responsabilidad de una persona privada de libertad entre distintos cuerpos o entre instalaciones diferentes de un mismo cuerpo, debiera incorporarse a los procedimientos habituales de actuación la verificación de que la persona transferida no presenta signos de haber sufrido malos tratos físicos o psíquicos. En caso de duda, y aun cuando esta persona no lo manifieste expresamente, debe efectuarse con carácter inmediato un examen facultativo que permita detectar cualquier anomalía.

En la medida 102 del Plan de Derechos Humanos del Gobierno de España, se preveía el diseño de una aplicación informática que permitiese «recopilar datos actualizados de casos que puedan suponer una extralimitación o vulneración de los derechos de las personas que se encuentren bajo custodia policial». La construcción de esa aplicación se encargó al Gabinete de Estudios de la Seguridad Interior (GESI) del Ministerio del Interior, de acuerdo con lo manifestado en las respuestas del Gobierno de España a las Observaciones finales del CAT tras examinar el quinto informe periódico de España. Para aprovechar adecuadamente las potencialidades de un instrumento de esta naturaleza resulta necesario que en él se contemplen todos los incidentes denunciados, con independencia del cuerpo o instalación a que se refieran, así como las eventuales condenas judiciales y sanciones penales o disciplinarias impuestas; cuestiones estas a las que se prestará especial atención por parte de esta Institución cuando dicha base de datos le sea presentada.

En la línea de lo manifestado por el SPT, resultaría muy adecuado que en todos los lugares en los que se encuentren personas privadas de libertad en España se cuente con información disponible, visible al público —por ejemplo, a través de cartelera— y en términos que resulten fácilmente comprensibles sobre la prohibición de la tortura y los malos tratos, así como sobre cómo y ante quién denunciar estos hechos.

En todas las situaciones de privación de libertad debe facilitarse a la persona afectada, cuando menos, información escrita sobre los derechos que en tal condición le asisten, incluida la posibilidad de solicitar el hábeas corpus, cuando sea legalmente procedente. Dicha información ha de facilitarse en términos



que resulten comprensibles para una persona no familiarizada con el lenguaje jurídico. A título ilustrativo, podría evitarse el uso del término «letrado» para referirse a un abogado, o explicar adecuadamente el alcance del recurso de hábeas corpus.

La videovigilancia y la videograbación son instrumentos básicos para prevenir comportamientos indebidos por parte del personal que presta sus servicios en lugares de privación de libertad. En las visitas de las que se ha dado cuenta en este informe se ha observado una gran disparidad de prácticas en esta materia. El criterio general debiera ser extender estos medios técnicos a todas las dependencias en las que puedan permanecer personas privadas de libertad, con excepción de las salas para entrevistas reservadas con abogados o ministros religiosos y encuentros íntimos o familiares, los cuartos de baño y, en los supuestos de privaciones de libertad de media o larga duración, de las celdas o habitaciones. Debe procederse al estudio de las condiciones en las que se activa la grabación, el tiempo de conservación de las mismas, los protocolos de seguridad para garantizar la indemnidad de las grabaciones, los medios para poner en conocimiento de los privados de libertad la realización de estas grabaciones y la autoridad ante la que pueden ejercer los derechos establecidos en la legislación de protección de datos. Por otra parte, debería incorporarse a todos los protocolos de actuación la extracción y conservación de aquellas imágenes que reflejen cualquier incidente que se produzca con una persona privada de libertad, sin aguardar a la existencia de una petición formal en tal sentido. También debería contemplarse con carácter general, como medio de prevención, la realización por los servicios de inspección de la autoridad responsable para cada supuesto de privación de libertad de auditorías periódicas en las videograbaciones, no vinculadas al esclarecimiento de incidentes o denuncias concretas.

En todos los supuestos de privación de libertad, pero especialmente en aquellos de corta duración en los que la asistencia sanitaria no se preste con carácter sistemático, debería establecerse la práctica de ofrecer a los detenidos o internados la posibilidad de efectuar una declaración, de cumplimentación voluntaria, sobre si padecen alguna enfermedad, tienen alguna alergia o intolerancia alimenticia o medicamentosa, o siguen algún tratamiento.

Todos los lugares de privación de libertad que no dispongan de servicio médico permanente debieran estar dotados de material de primeros auxilios. A este respecto, numerosos funcionarios encargados de la custodia de personas privadas de libertad, manifestaron durante las entrevistas mantenidas con ellos la necesidad de contar con cierto material sanitario de emergencia —para el caso de ataques de epilepsia, cardiacos, etc.—, y disponer de la formación



adecuada para poder actuar de forma urgente hasta la llegada de los servicios sanitarios.

La detención incomunicada constituye un régimen de especial restricción de los derechos de la persona privada de libertad. Dados los tipos delictivos para los que está reservada, que presuponen la actuación de bandas o grupos estructurados y con cierta capacidad para eludir la acción de la justicia, tradicionalmente se ha justificado su aplicación como un medio para lograr tres fines: asegurar que el acceso a las pruebas no quedara comprometido por el conocimiento del hecho de la detención; evitar que la difusión de la detención entre los miembros de una banda o grupo sirviera para que posibles cómplices u otros miembros de la organización eludieran la acción de la justicia; y, finalmente, impedir que la organización criminal —que puede contar con una capacidad de acción notable a través de familiares, amigos, abogados, etc.— pueda ejercer presión sobre el detenido para que este dificulte la investigación o incluso coaccionarlo si decide colaborar. Dada la extendida práctica observada por los responsables de la seguridad de dar rápida cuenta a través de los medios de comunicación de las detenciones de miembros de bandas armadas o elementos terroristas, las dos primeras razones expuestas han perdido fuerza como justificación para mantener esta modalidad de detención. No obstante, la tercera de las justificaciones mantiene su sentido en casos como los aquí analizados, en los que se persiguen supuestos de criminalidad por convicción, y en los que el detenido, si efectivamente forma parte de una organización, se convierte a un tiempo en una suerte de icono y en un peligro potencial para esta. Dado que un régimen de esta naturaleza debe ser aplicado siempre con criterio restrictivo, rodeándolo de especiales garantías compensatorias, resultaría necesario efectuar un análisis global del mismo con vistas a determinar su eficacia práctica y las decisiones de política legislativa más idóneas.

Con independencia del resultado del análisis reclamado en el párrafo anterior sobre la detención incomunicada, sería conveniente cuando menos reformar la legislación reguladora de esta modalidad de privación de libertad para prohibir la aplicación de este régimen a menores de edad y permitir que los detenidos puedan entrevistarse reservadamente con el abogado que les sea asignado de oficio. Por otra parte, hasta el momento no se ha dado cumplimiento a la previsión, contenida en el párrafo c) de la medida 97 del Plan de Derechos Humanos del Gobierno de España, para que el MNP pudiera designar un segundo médico, adscrito al sistema público de salud, que examine de forma independiente a los detenidos mientras dure su incomunicación. Asimismo, y en orden a mejorar la aplicación práctica de esta modalidad de detención, debería incrementarse la intermediación judicial, especialmente en lo

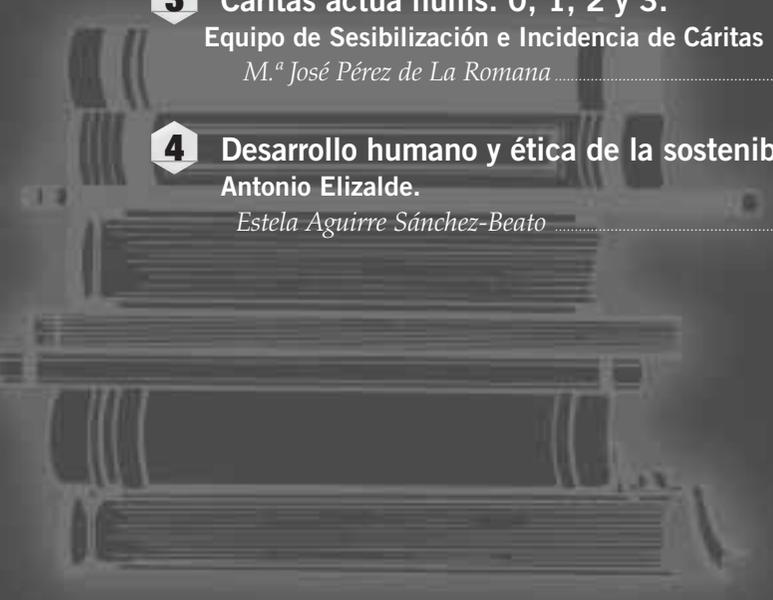


referido a la prórroga de la incomunicación. También debería establecerse como exigencia la videograbación, que incluya la captación de audio, de forma continua mientras dure la incomunicación. Esta grabación ha de extenderse a todos los lugares en los que permanezcan o transiten los detenidos, incluyendo los vehículos de conducción, con la única excepción de los aseos. Al propio tiempo, sería necesario generalizar algunas prácticas que ya se vienen aplicando por indicación de órganos judiciales concretos o por la Ertzaintza, como reforzar la supervisión diaria del incomunicado por médicos forenses; generalizar los protocolos más completos de examen médico-forense; y regular la comunicación a los familiares directos del detenido del hecho de la detención y del lugar en que se halla.

El 25 de marzo de 2011 se hizo público el informe del CPT correspondiente a la undécima visita a España, efectuada entre los días 19 de septiembre y 1 de octubre de 2007. El Defensor del Pueblo celebra la publicación del referido informe e insta al Gobierno a que en próximas ocasiones el proceso de publicación resultara más ágil.



# Reseñas bibliográficas

- 1** **El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España. Miguel Laparra y Begoña Pérez Eransus (coordinadores).**  
*Belén Romero Prieto* ..... **261**
  - 2** **Inmigración y estado de bienestar en España. Francisco Javier Moreno Fuentes y María Bruquetas Callejo.**  
*Fernando Sánchez Hernández* ..... **267**
  - 3** **Cáritas actúa núms. 0, 1, 2 y 3. Equipo de Sesibilización e Incidencia de Cáritas Española.**  
*M.<sup>a</sup> José Pérez de La Romana* ..... **270**
  - 4** **Desarrollo humano y ética de la sostenibilidad. Antonio Elizalde.**  
*Estela Aguirre Sánchez-Beato* ..... **273**
- 





## Reseñas bibliográficas

### **EL PRIMER IMPACTO DE LA CRISIS EN LA COHESIÓN SOCIAL EN ESPAÑA**

**MIGUEL LAPARRA y BEGOÑA PÉREZ ERANSUS**  
(coordinadores)

Cáritas Española Editores-Colección Estudios FOESSA



El trabajo que se presenta en este libro pretende realizar un aportación al debate sobre la crisis, no tanto en su dimensión estrictamente económica, o en las implicaciones políticas de la misma, sino sobre sus efectos en la cohesión social, en las condiciones de vida de los sectores más afectados y en la forma en la que éstos han tratado de adaptarse a un nuevo contexto hostil. La idea subyacente es que una adecuada respuesta a la crisis, además de acertar en la gestión de la finanzas públicas y en la renovación del modelo productivo, tendría que incorporar el objetivo de evitar una posible fractura social y eso tampoco es exclusivamente una política orientada al empleo.

La explicación de la crisis económica, originada en el ámbito de las finanzas internacionales y potenciada en España por el estallido de nuestra propia burbuja inmobiliaria, ha suscitado un amplísimo debate a nivel global en el que han participado los más insignes economistas, tanto en los ámbitos más académicos como en los grandes medios de comunicación social. El debate ha



profundizado en sus causas y ha detectado el déficit de regulación que presenta el sistema económico mundial. Se han identificado, y reconocido incluso, las responsabilidades de organismos internacionales clave como el FMI en la falta de previsión de lo que se avecinaba. No cabe duda de que este debate ha informado a su vez el debate político entre las distintas posiciones sobre las medidas que había que ir adoptando en cada momento. Como tal debate, las posturas han sido diversas y las recomendaciones no siempre iban en la misma línea, pero con él se ha desplegado toda una batería de informaciones y de argumentos que han permitido una mejor comprensión de lo que estaba pasando. Otra cosa es que las medidas adoptadas por los gobiernos hayan respondido más a los movimientos del capital especulativo que a los diagnósticos realizados por la inteligencia económica.

Más allá del debate macroeconómico sobre la gestión de la crisis, ésta debe entenderse como una crisis sistémica del modelo neoliberal de globalización, que habría devenido en una especie de «economía de casino», que no se queda en el mundo de las finanzas, sino que afecta a la economía real y después, que es lo más importante, al ámbito de la sociedad y del planeta (George, 2010), una crisis económica que vendría a expresar y a hacer confluir tanto dimensiones más materiales (crisis alimentaria, crisis energética o medioambiental) como políticas (crisis ideológica, de hegemonía, de la democracia) (Tortosa, 2010). Las cuestiones que se abren aquí son de gran trascendencia pues se plantea la posibilidad, la oportunidad y la probabilidad de una transformación del modelo social a escala planetaria. Siendo este el debate, el libro pretende constatar las dimensiones sociales que presenta esta crisis global.

Por otro lado este estudio no pretende explicar la crisis del empleo, otro tema que en el contexto de crisis ha sugerido infinitos debates. Lo que se pretende es analizar cómo el desempleo está afectando a los hogares y qué efectos está teniendo esto en las condiciones de vida de unos y otros sectores sociales. Del mismo modo que se estudia el impacto de los sistemas de protección social, que están llamados a amortiguar las consecuencias de la crisis en la población, y los principales huecos y debilidades que estos presentan. La combinación de una cosa y otra, crisis de empleo y desprotección, es lo que explica la reversión de la situación social y la ampliación de los procesos de exclusión que este libro trata de mostrar. La respuesta a la crisis social que la crisis económica ha desatado precisa no sólo de políticas laborales para aumentar el empleo, sino también de políticas sociales para aumentar la solidaridad y la cohesión social.

El ritmo y la forma en la que se resuelva la crisis económico-financiera-fiscal por un lado, y la crisis de empleo por otro, serán claves para explicar cómo pueda evolucionar la cohesión social en nuestro país y su cara más negativa de pobreza y exclusión social. Sin embargo, ni la situación económica ni la situación de



empleo nos dan una información automática y unívoca sobre la situación social. Sabemos que la relación entre la dinámica económica y la evolución del empleo no presenta siempre una relación directa. Pero conocemos menos cómo las variaciones en el nivel de ocupación pueden afectar al aumento o la reducción de la pobreza (que depende también de los niveles salariales, de la capacidad redistributiva de la protección social, así como de la combinación de ambas en los hogares, entre otras cosas). Y todavía sabemos menos de cómo las variaciones en el nivel de ingresos pueden afectar a la integración social de determinados grupos sociales, ya que ésta no sólo es cuestión de dinero, sino que tiene también otras dimensiones políticas, sociales y relacionales (e incluso simbólicas).

De este modo, en la primera parte del libro se analiza el impacto de la crisis en la cohesión social en sus rasgos más generales: el aumento de la precariedad laboral y de la exclusión del empleo que nos muestra el análisis del mercado de trabajo, el aumento de la pobreza y de la desigualdad que se desprende del análisis de los ingresos y del gasto de los hogares y el aumento de la exclusión social que podemos apreciar desde una perspectiva multidimensional. También se trata de ver cómo estos impactos se plasman en el territorio y cómo han afectado a la dinámica del fenómeno migratorio.

La segunda parte se centra en los efectos que la nueva situación económica tiene en las condiciones de vida, en las estrategias familiares y en la propia calidad de las relaciones sociales, especialmente en el ámbito interno de los hogares, y cómo estos cambios se trasladan a las pautas de participación política de los distintos sectores sociales, especialmente de los más desfavorecidos. También se dedica un atención especial a los hogares en los que hay personas que requieren cuidados y atenciones especiales.

La tercera parte aporta, junto a la perspectiva estrictamente analítica, una dimensión más propositiva, tratando de mostrar cómo la crisis está incidiendo en la relación de los sectores más necesitados con los distintos sistemas de protección social. Se muestra aquí la necesidad de revisar y reforzar los mecanismos redistributivos, de reorientar las políticas activas para dar respuesta a las nuevas necesidades y de repensar el rol que los servicios sociales deberían tener en la lucha contra la exclusión social.

Han sido múltiples las fuentes de información que se han utilizado para realizar este informe; cabe destacar el exhaustivo análisis de las dos encuestas FOESSA 2007 y 2009 y el de otras fuentes que habitualmente se utilizan en los estudios sobre exclusión y pobreza, como la *Encuesta de Población Activa*, la *Encuesta de Presupuestos Familiares*, la *Encuesta de Condiciones de Vida*, así como otras fuentes estadísticas (padrón, registro de permisos de residencia, estadísticas de protección social,...). A continuación se comentan algunos de los datos más significativos que se desrollan en profundidad en el libro:

En contraste con la resistencia a la baja de la pobreza durante el período de bonanza económica, en sólo un año —de 2008 a 2009— la incidencia de la pobreza creció en más de 1,3 puntos. Especialmente destacado es el crecimiento de la pobreza severa, con un salto muy importante en el período de crisis, lo que supone una quiebra de la tendencia de reducción de la pobreza más severa que se había mantenido durante décadas. Este empeoramiento ha traído como consecuencia el cambio de perfil de la población con mayores dificultades durante la crisis, sobre todo por el aumento del desempleo. En un primer momento, la transición al desempleo estuvo fuertemente ligada al mayor peso de los trabajadores masculinos en la construcción. Posteriormente, se equipararon las tendencias. Eso sí, en la propia EPA se puede observar de nuevo, un cierto incremento de la incidencia del desempleo en las mujeres en los últimos trimestres. Un rasgo diferenciador es el crecimiento del desempleo de la población inmigrante, sobre todo de aquellos trabajadores que provienen de países no comunitarios. El tercer rasgo es el mayor riesgo de la población joven. Sus tasas de paro son muy altas y el riesgo relativo de carecer de ingresos es considerablemente mayor al del resto de grupos, y ha aumentado sensiblemente en el período de crisis. Destaca también, como tendencia temporal, el aumento de la incidencia del desempleo en los individuos de mediana edad —entre 25 y 44 años—, que están experimentando un importante incremento en su probabilidad de desempleo. Dado que se trata, en muchos casos, de perceptores de rentas en hogares con menores a cargo, el mantenimiento en el tiempo de esta tendencia podría agravar las situaciones de los hogares con niños. Si la atención se fija en la tasa de paro de la persona principal del hogar la tendencia es claramente al alza. En el momento previo a la crisis, el porcentaje de hogares que no reciben ni ingresos del trabajo ni del sistema de pensiones o prestaciones por desempleo estaba cercano al 1,7% de los hogares. Esa tasa ha pasado al 2,7% en 2010. En el tercer trimestre de 2010 los hogares españoles sin ingresos eran 27.500 más que en el trimestre anterior. En términos absolutos, se ha llegado a alcanzar una cifra de más de medio millón de hogares. Es la población potencialmente destinataria de medidas de garantía de ingresos. El desempleo y la reducción de ingresos no son los únicos efectos que el mercado laboral ha padecido. También la precarización de los empleos ha afectado a las familias estudiadas: el 9,5% de los hogares en situación exclusión trabajan en empleo sumergido. El 14,8% de las personas en situación de exclusión moderada han cambiado a un empleo más precario a consecuencia de la crisis.

Este crecimiento de la precariedad es muy significativo al tratarse de un período corto. La crisis nos ha traído un aumento de los hogares afectados por los distintos procesos de exclusión social cercanos al millón de personas (un incremento en torno al 11% en estos dos años). En términos de población, estaríamos hablando de más de 8 millones de personas afectadas por procesos de



exclusión social. El cambio sustancial en este período es el significativo aumento de los hogares situados en posiciones de precariedad, sobre todo, y también de exclusión moderada.

Uno de los elementos que evidencia la disminución de capital dentro de los hogares es la aparición de situaciones de necesidad. La más frecuente que se observa en todos los grupos es la incapacidad de pagar facturas de gastos del hogar como el agua, la luz o el teléfono (excluidos severos el 38,3% y el 27,4% en los moderados). Otro tanto sucede en los casos de viviendas insalubres o con humedades, las cuales están presentes un 20,3% en los hogares en exclusión severa y un 9,4% en la exclusión más moderada. Esta realidad se ve aumentada a causa de la crisis, ya que en comparación con 2007 la incapacidad de pagar facturas relacionadas con la vivienda en estos dos grupos ha aumentado en 10 puntos porcentuales, un aumento significativo que también han vivido los integrados y precarios. Ante esta situación, los hogares se han visto obligados a adoptar una serie de estrategias para hacer frente a las consecuencias de la crisis. Una de ellas es la búsqueda del apoyo de las redes familiares, amistades o vecindario, tanto es así que han aumentado respecto al período anterior a la crisis, tanto en los datos de la encuesta o en otros estudios paralelos recientes, que indican que el «colchón familiar» sigue jugando un destacado papel en esta crisis a la hora de mantener la cohesión social. Otra estrategia de adaptación tiene que ver con la reducción de gastos en vivienda y suministros, alimentación, ropa, calzado... En relación a la vivienda se han visto distintas formas de paliar los efectos de la crisis: cambio de vivienda, vuelta al hogar paterno/materno, compartir piso con persona sin parentesco o alquilar alguna habitación a otras personas. También se ha observado el abandono del proceso educativo.

Todos los procesos mencionados anteriormente también han dejado ver sus efectos en los flujos migratorios. A finales del año 2010 había 5.708.940 de extranjeros en España. Rumania, Marruecos, Ecuador y Reino Unido son las cuatro nacionalidades extranjeras más presentes en nuestro país. Se hace patente un descenso reseñable en el número de personas extranjeras que llegan a España. Por otro lado, a principios de 2009 el crecimiento de la tasa de paro entre la población inmigrante era ya preocupante. Ésta se situó en el 30,72% para los hombres y en el 25,5% para las mujeres. Sin embargo, lejos de estancarse, la tendencia al alza ha seguido en el primer trimestre de 2010, llegando al 34,37% para los hombres y en el 26,46% para las mujeres. Los datos referentes a los hogares extranjeros en los que los activos se encuentran sin trabajar no superaban el 4% en 2007. Sin embargo, en 2010 el 13,3% se encuentran en esta situación. Esto implica un aumento muy rápido, de casi 10 puntos en 4 años. Del mismo modo, la realidad económica ha obligado a recurrir a ayudas (procedentes de amigos, familiares, instituciones, etcétera) en mayor medida que en años precedentes. En



el caso de la comunidad extranjera, estos refuerzos han pasado de representar un 21,2% en 2007 a un 50,7% en 2009. Ambos porcentajes se mantienen muy por encima de los expresados por nacionales (16,4% en 2007 y 22,1% en 2009).

Ante estas situaciones las políticas sociales han dado pruebas de su agotamiento y de sus límites. Los sectores que deben depender exclusivamente de la protección social tienen una tasa de exclusión social 6 puntos porcentuales superior a la de aquellos hogares dependientes solamente de los ingresos que consiguen del mercado, lo que supone un aumento del 53% en las probabilidades de verse afectado por procesos de exclusión social. La *desmercantilización forzosa* de ciertas economías familiares, en la medida en la que, por diferentes motivos, no pueden depender exclusivamente de los ingresos del mercado, supone una tendencia al aumento de la exclusión social en España. Cuanto más intensa es la exclusión social mayor es la desaparición de los ingresos del mercado y ahora sólo uno de cada tres hogares más excluidos depende exclusivamente de este tipo de ingresos.

Todavía peor es la situación de aquellos que, privados de los ingresos del trabajo, tampoco encuentran la cobertura de la protección social (el 1,4% de los hogares en 2009). Dos de cada tres hogares sin ingresos se encuentran en una situación de exclusión social, lo que supone multiplicar por 2,5 las probabilidades de verse afectados por estos procesos. Es decir, tenemos un sistema de protección social claramente insuficiente. Ahora bien, lo cierto es que la protección social salva de la exclusión a casi tres de cada cuatro hogares que no reciben ingresos del mercado. La cuantía, normalmente muy limitada, de las prestaciones y su orientación interclasista, poco focalizada y poco selectiva, hace que su capacidad para dar respuesta a las situaciones más apremiantes que ha desencadenado la crisis económica sea muy limitada. Aún así, en más la mitad de los hogares en exclusión severa encontramos ingresos por trabajo. El 60% de los ingresos que consiguen los hogares excluidos, incluso después de la crisis, siguen viniendo de su trabajo, una proporción no demasiado alejada del 75% que se da en los hogares más integrados.

En conclusión, esta publicación nos aporta una mirada de las consecuencias que tiene la crisis actual sobre la cohesión social en España. Va más allá de los análisis convencionales que se hacen del sistema económico-financiero o de la evolución del empleo como si fueran elementos asépticos, es decir aquí se profundiza y se habla de hogares, de familias, en definitiva de personas que a fin de cuentas son y somos los principales afectados por la situación. Por último, aunque los datos son desfavorables, es importante señalar que esta crisis y su impacto pueden servir para abrir nuevos debates que sirvan para modificar nuestro actual modelo social, y crear una sociedad más justa e inclusiva.

BELÉN ROMERO PRIETO



## INMIGRACIÓN Y ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA

FRANCISCO JAVIER MORENO FUENTES y MARÍA BRUQUETAS CALLEJO

Colección Estudios Sociales. Número 31. Obra Social «La Caixa»



Inmigración y Estado de bienestar en España es el título del número 31 de la Colección Estudios Sociales de la Obra Social «la Caixa». Francisco Javier Moreno Fuentes (Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid y el Instituto Juan March es actualmente científico titular en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)) y María Bruquetas Callejo (Profesora del departamento de Ciencia Política de la Universidad de Ámsterdam. Doctorada por esta misma universidad en el Instituto para las Migraciones y los Estudios Étnicos) son los encargados de elaborar un informe que analiza y relaciona dos elementos fundamentales en la realidad social actual de nuestro país: los procesos de migración y la situación del Estado del Bienestar.

Partiendo de la perspectiva referente a la fase de asentamiento de las personas extranjeras en nuestro país, este informe pretende respaldar mediante datos empíricos y en términos de eficiencia social y económica, el efecto positivo de la llegada de migrantes a través de nuestras fronteras.

Dentro de un ámbito de estudio apenas investigado en España, este análisis se encarga, a partir de argumentaciones en base a indicadores objetivos, de valorar los efectos de los migrantes en la sostenibilidad de los servicios públicos y los sistemas de protección social, y consecuentemente de fomentar el debate costes-beneficios entre migración y Estado de bienestar. Las reflexiones y datos explotados de diversas fuentes estadísticas (INE, CIS, Eurostat, OCDE, Encuesta FOESSA, etc) giran principalmente alrededor de cinco objetivos:

1. Estudiar el modo en que los individuos llegados a nuestro país acceden a las prestaciones y servicios de protección social constituyentes del Estado de bienestar español.
2. Analizar las desigualdades, tanto en las formas de uso como en los resultados de dichos programas por parte de estas poblaciones, planteando las principales respuestas articuladas por las instituciones vinculadas al ámbito del bienestar ante dichas desigualdades.

3. Dar cuenta del desempeño de los migrantes en muchos de los ámbitos laborales, planteando en términos de valía personal el trabajo como elemento central en la adaptación del régimen de bienestar español ante los cambios socioeconómicos experimentados por nuestros países en las últimas décadas.
4. Considerar las implicaciones, en términos socioeconómicos, del fenómeno migratorio sobre la sostenibilidad económica y social del régimen de bienestar.
5. Además de plantear los cambios a los que se deberá hacer frente, desde el sistema de protección social, a partir de la llegada de dichas poblaciones.

A modo introductorio se presenta la evolución del proceso migratorio y consecutivamente se define la orientación política del Estado de Bienestar. En el caso de los movimientos migratorios se destaca el aumento del número y la diversidad de las personas migrantes llegadas a nuestro país en los últimos años. España se ha convertido en un país receptor de personas, hecho que ha reconfigurado nuestra estructura sociodemográfica. A continuación se identifica y detalla el caso del Estado de bienestar español. Los autores imprimen las líneas de constitución y actuación de nuestro modelo social, comparándose a modo de ilustración, con los distintos paradigmas políticos que existen actualmente en los países de la Unión Europea.

Los procesos migratorios iniciados a finales de los 90 y la consolidación del Estado de Bienestar en nuestro país, coincidieron paralelamente con un gran crecimiento económico. Crecimiento en el que las personas migrantes se convirtieron en el pilar sustentador del modelo productivo, todo ello a costa de proveer de mano de obra abundante y barata a nuestros sectores (construcción, agricultura y servicios). Pero la realidad actual del desbocado modelo de producción, es muy diferente de la de los días de gran bonanza económica. La crisis financiera actual, iniciada en 2007, junto al aumento de los niveles de desempleo y los recortes presupuestarios del gasto y prestaciones sociales, ponen en duda la sostenibilidad de los Estados de bienestar europeos, y en mayor medida la de los países del sur del continente.

Ha sido el estancamiento económico el que ha descubierto muchas de las contradicciones ya latentes en materia de Estado e inmigración. La posición del Estado de bienestar a la hora de integrar a los inmigrantes, su acceso a las prestaciones sociales, la garantía de derechos e igualdad de oportunidades, la gestión de la diversidad o asuntos como la falta de reconocimiento de las aportaciones de la población migrante son algunas de las debilidades de fondo de la estructura de nuestro régimen y políticas de bienestar.

Por añadidura se ha generado un conflicto de equivalencia de criterios de actuación entre las diferentes comunidades autónomas, las cuales han respondido de distintos modos a las desigualdades que afectan a la población migrante. Los planes regionales de integración de las comunidades autónomas sí coinciden en que existe un conflicto interno entre los principios de igualdad y equidad, pero también difieren en el tipo de soluciones expuestas.

Los autores defienden unas políticas mínimas y generales para todas las comunidades autónomas españolas, ya que el delegar plenas competencias en las organizaciones municipales, conlleva en muchos casos a actuaciones xenófobas, discriminatorias y restrictivas. Pero las políticas de equidad que se deben promover frente a estos desequilibrios deben ser respaldadas por el apoyo social. Aquí es donde entra en escena la actitud de la sociedad española frente a los migrantes, y particularmente respecto al acceso a los sistemas de protección social. Y es que a pesar de que la opinión pública, nacional española, concibe que existe un exceso de gasto social por parte de los inmigrantes, las investigaciones demuestran que estos usan en menor medida, que los nacidos en España, los servicios generales de acceso universal (Educación, Salud y Pensiones). En materia de beneficios, los datos muestran que los migrantes, una vez se establecen en nuestro país, contribuyen al desarrollo económico, incrementando el empleo con una mayor población activa influyente en el ascenso de las tasas de actividad, contribuyendo con impuestos y cotizaciones a la seguridad social, engrandeciendo así el ancho de las arcas públicas, a la vez que aumentan el consumo y se crean nuevas empresas.

En una realidad social enturbiada por los prejuicios y estereotipos raciales, no debemos olvidar que la raíz de las problemáticas está fundada y provocada por la falta de valores integradores y de derechos, dentro de los colectivos de migrantes.

Es por tanto, necesario profundizar en el análisis de los procesos de movilidad migratoria, en este caso orientado desde el enfoque de la sostenibilidad social y financiera del régimen de bienestar. Y son aportaciones como las de este estudio, las que desde un punto de vista científico, configuran la base de posibles medidas futuras garantes de la cohesión social y la perdurabilidad del Estado de bienestar.

FERNANDO SÁNCHEZ HERNÁNDEZ

## CÁRITAS ACTÚA Núms. 0, 1, 2 y 3

EQUIPO DE SENSIBILIZACIÓN E INCIDENCIA DE CÁRITAS ESPAÑOLA

Madrid: Cáritas, 2010-2011

La colección de **Cuadernos Cáritas Actúa** nace como una respuesta de Cáritas Española al interés manifestado por distintos

agentes sociales en trabajar y dar a conocer la realidad de la pobreza internacional, desde las emergencias y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).



Distintas situaciones de emergencia entran, cada día, en nuestras casas de la mano de los medios de comunicación. Éstas se dan en cualquier rincón del planeta, pero sus efectos no son iguales en unos países que en otros. Dependen de la realidad de cada país, de su mayor o menor riqueza, de la preparación para hacer frente a los desastres, de la tecnología a su alcance, entre otras, el número de víctimas y la destrucción material o la capacidad de salir adelante.

Las emergencias se producen, bien por desastres naturales, bien por conflictos bélicos. ¿Pero cuáles son las causas? ¿Cuáles son los efectos? ¿Por qué un ciclón en Myanmar deja un número de víctimas similar al del Tsunami de 2004 y apenas se tiene difusión? ¿O, por qué ese mismo país rechaza la ayuda humanitaria internacional? ¿Cuál era la realidad de Haití para sufrir los efectos devastadores del terremoto de 2010, hasta el punto de quebrarse el propio Estado?

*Cáritas Actúa* intenta dar pistas hacia las respuestas y generar curiosidad e inquietud para que se formulen preguntas nuevas y se promuevan alternativas. Entre ellas, las desarrolladas por la Confederación internacional de Cáritas y más concretamente las distintas intervenciones de Cáritas Española para hacer frente a las situaciones de emergencia.

De otro lado, los Objetivos de Desarrollo del Milenio adoptados por 189 países en la Declaración, fruto de la Cumbre del Milenio celebrada en septiembre de 2000, se encuentran en la recta final. Este compromiso de mínimos, por el que se pretende reducir la pobreza extrema y el hambre a la mitad, conseguir educación básica para todos los niños y niñas, respeto para la mujer y derechos para todos, salud gratuita para las personas que viven en situaciones de pobreza, salvar el planeta y crear una alianza para la justicia, se deben cumplir en 2015 y afecta a todos: ricos y pobres.

Han pasado diez años y el recorrido en la consecución de los ODM es desigual tanto geográficamente, como por objetivos. La crisis sistémica planetaria deja el compromiso de los ODM en un segundo plano, porque lo urgente es salvar el estilo de vida occidental, generador de tanta desigualdad. Sin embargo, la experiencia de Cáritas trabajando con gente de todos los continentes, permite constatar que son muchas las personas que, cada día, construyen ese otro mundo más justo. Desde esta perspectiva esperanzadora, es necesario profundizar, un poco más, en los ODM y en la realidad del mundo en que vivimos.

La colección *Cáritas Actúa* está pensada para trabajarla en grupos, en comunidades. Parte de la idea de que todos somos partícipes de los cambios y de que nuestro estilo de vida —las elecciones más o menos conscientes que hacemos cada día— van definiendo el modelo de sociedad que queremos. Desde esta perspectiva, los Cuadernos *Cáritas Actúa*, promueven la cultura del compartir y del crecer en comunidad.

La pedagogía del «Ver, juzgar, actuar y celebrar» ayuda al proceso de reflexión. Cada cuaderno se inicia invitando a mirar la realidad sobre la que se quiere llamar la atención, dónde están las causas que generan una determinada situación.

La colección pretende acompañar procesos de cambio en las bases de la sociedad civil (tercer sector, parroquias u otras comunidades...). Está planteada con un carácter pedagógico y a largo plazo. Los temas relativos a las emergencias se alternan con los que tienen que ver con los ODM, tanto directa, como indirectamente.

*Cáritas Actúa* n.º 0 explica, de una forma básica, y desde una breve radiografía del mundo en que vivimos, cómo trabaja Cáritas la Cooperación Internacional, la sensibilización y la incidencia.

*Cáritas Actúa* n.º 1 se dedicó a recordar los efectos devastadores del Ciclón Nargis en Myanmar, en mayo de 2008. Este es un país del que poco se sabe, debido al aislamiento impuesto por la dictadura militar. El ciclón sirvió para profundizar un poco más en la vida del pueblo birmano y en el trabajo que Cáritas lleva a cabo.

*Cáritas Actúa* n.º 2 coincidió con el aniversario del terremoto que asoló Haití en enero de 2010. Se aprovechó la fecha para reflexionar sobre el más pobre de los países americanos, las causas de su pobreza, su vulnerabilidad extrema ante desastres naturales, la fragilidad política y social y los esfuerzos que, a lo largo del año, se han realizado para reconstruir el país.

*Cáritas Actúa* n.º 3, está dedicado a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), su recorrido a lo largo de estos diez años y lo que queda por hacer

hasta 2015. Pero también se explica cómo Cáritas trabaja para que se consiga el cumplimiento de los ODM, tanto en España, como en otros países. Y se dan pistas sobre que lo podemos hacer nosotros, como ciudadanos, para integrarlos en nuestra cotidianeidad.

El recorrido es global, mundial. Los cuadernos tratan de acercar lo aparentemente lejano, otros países, otras formas de construir la vida, con una pretensión no solo formativa sino también movilizadora que invita al cambio y a la participación.

M.<sup>a</sup> JOSÉ PÉREZ DE LA ROMANA

## DESARROLLO HUMANO Y ÉTICA DE LA SOSTENIBILIDAD

ANTONIO ELIZALDE

Editorial PPC



Con esta obra, Elizalde, trata de acercarnos a algunos de los temas más polémicos y cuestionados de nuestras sociedades. El desarrollo sostenible, la sociedad del consumo, las necesidades humanas, el desarrollo humano, problemas medioambientales... son algunos de los temas tratados por este autor y para los que plantea ciertas reflexiones.

Podemos comenzar dividiendo la obra en torno a cuatro capítulos diferentes, pero a la vez relacionados.

En el primero de ellos, *Una nueva visión*, Elizalde, trata de situarnos en un mundo mejor, en el que podamos confiar en el concepto sostenibilidad para un mayor bienestar de las sociedades, incluidas las mal llamadas «sociedades subdesarrolladas».

Rechaza la idea de desarrollo unida a crecimiento económico y plantea el pensamiento de que es necesario cambiar el sistema de creencias basado en el progreso de las sociedades, idea puramente basada en el paradigma científico occidental.

De hecho pone en evidencia cómo las teorías económicas y psicológicas convencionales confunden deseos con necesidades, al considerar a éstas como infinitas, ilimitadas y siempre crecientes. En ese sentido desarrolla una crítica a la conocida teoría de Maslow (crecientes de necesidades más objetivas a más subjetivas). Por el contrario, mantiene que las necesidades son limitadas e identificables, lo que varía de un contexto a otro son los denominados satisfactores, o procedimientos utilizados para satisfacer las necesidades.

Por último, en este capítulo, Elizalde muestra alguna de las concepciones que los seres humanos tienen sobre sí mismos y reflexiona en torno a ello.

En el segundo capítulo, *desarrollo humano*, intenta proponer alternativas ante las visiones dominantes de nuestra sociedad. Plantea, en torno al tema de las necesidades humanas fundamentales, una propuesta de un sistema formado, a la vez, por tres subsistemas: las necesidades, los satisfactores y los bienes. Además, estos tres subsistemas se afectan entre sí. Elizalde, propone que no

existan las jerarquías dentro de estos sistemas, sino que cada uno conformará sus necesidades en función de su subsistencia.

En relación con el tema de los satisfactores, Elizalde, destaca la propuesta que él mismo realiza con Max-Neef y Hopenhayn en su conocido trabajo *El desarrollo a escala humana*. No solo vale con entender cada una de las necesidades, satisfactores y bienes económicos, sino que hay que ver cómo se crean y cómo interaccionan.

Además, Elizalde en este capítulo, nos muestra los diferentes tipos de sociedades que nos podemos encontrar hoy en día: la sociedad consumista, la ascética y la ecologista y las analiza desde un punto de vista crítico.

Ante todo esto, la propuesta de Elizalde es tener una mirada alternativa, construir un mundo en el que podamos existir todos, no solo unos pocos que prevalecen con sus privilegios. Predomina la ideología de la escasez, pero al lado de la escasez nos encontramos con la abundancia y eso es algo que, con el esfuerzo de todos, se puede llegar a cambiar para encontrarnos con un mundo más igualitario.

El tercer capítulo explicado por Elizalde, trata los temas de *desarrollo y sostenibilidad*.

En el capítulo, explica cinco dimensiones necesarias de la sostenibilidad: la sostenibilidad medioambiental, la política, la económica, la cultural y la social, y plantea ciertas reflexiones en torno a éstas.

El sistema medioambiental está muy dañado y continuamos dañándolo con nuestras prácticas de la sociedad del consumo. Es necesario modificar nuestros estilos de vida y replantearnos nuestra forma de ver el mundo. Además, explica una serie de falacias que nos hacen mantener nuestro sistema de creencias. Por eso, Elizalde, propone avanzar hacia otro sistema de creencias, en el que no tengamos miedo a integrar lo que consideramos como desconocido. La individualización es uno de los problemas por los que Elizalde propone luchar para erradicarla y vivir en un mundo mucho más socializado y solidarizado. De este modo, quizás se conseguirá acabar con el mundo de desigualdades e injusticias en el que vivimos. Para ello, Elizalde propone complementar las necesidades tecnológicas con las éticas, implantar la idea de que todos somos ciudadanos del mundo y por ello los bienes deben ser compartidos, hay que tener en cuenta la huella ecológica que generamos para poder reducirla, tener presente continuamente la línea de dignidad para poder acabar con un mundo dividido entre los ricos muy ricos y los pobres muy pobres. También, a nivel económico, lo que propone el autor es acabar con las transnacionales que tantos beneficios se llevan y tantas desigualdades generan.

El último capítulo afronta una idea encaminada hacia *la progresión de valores y redes de solidaridad*. Elizalde, expresa que todos deberíamos plantearnos una reflexión ética para poder comenzar a cambiar nuestro mundo. Para ello, en este último capítulo plantea reflexiones, consideraciones, hipótesis y juicios que plantean soluciones y alternativas a este mundo tan corrompido en el que vivimos, y que nos animarían a cambiar nuestra visión de la Tierra por un planeta más humanizado y sensibilizado con los problemas que en él encontramos.

Este libro nos sumerge en un mundo de realidades y necesidades de mejora por el que es posible luchar y por el que todos deberíamos apostar. Vivimos en un mundo dominado por las desigualdades, por los deseos ilimitados, por la injusticia. Un mundo diferente es posible, sólo hay que tener ganas de cambiarlo y acabar con ciertos valores injustos predominantes de nuestras sociedades.

ESTELA AGUIRRE SÁNCHEZ-BEATO



# normas

## Normas de presentación de originales

*Tribuna Abierta* es un espacio abierto a la publicación de artículos de los analistas e investigadores que así lo deseen. Se incluirán en cada número tres o cuatro de los artículos recibidos. Los artículos deberán estar referidos a los ejes temáticos de la revista.

Los artículos deberán seguir las siguientes pautas:

1.º Todos los trabajos deberán ser inéditos y una vez presentados serán evaluados de forma anónima por dos expertos, miembros del Consejo Asesor de acuerdo con criterios de calidad científica y de oportunidad editorial.

2.º La extensión del contenido será máximo de **6.500 palabras** (aproximadamente entre 16/17 páginas de treinta líneas, con interlineado 1'5, en letra Times New Roman 12p y 70 caracteres por línea), contando las posibles tablas, cuadros, gráficos y bibliografía.

3.º Se ha de hacer constar en una página aparte el título del artículo; el cargo, profesión o titulación que ha de aparecer junto al nombre del autor en la publicación; el sumario o índice del texto y un resumen del mismo, como **máximo de 150 palabras**, y su traducción al inglés (no siendo esta obligatoria), así como las palabras clave.

4.º Las citas o notas irán a pie de página. Las referencias bibliográficas de los artículos seguirán las Normas ISO 690/1987.

**Libro:** CARBONERO GAMUNDI, María Antonia. *Estrategias laborales de las familias en España*. Madrid: CES, 1997.

**Contribución:** URIBARRI, Ignacio. *Cooperativas de vivienda*. En: *Primeras Jornadas de Cooperativas de Euskadi*. Vitoria: Gobierno Vasco, 1982, pp. 129-137.

**Artículo de revista:** NAREDO, José Manuel. Ciudades y crisis de civilización. *Documentación social*, abril-junio 2000, n.º 119, pp. 13-37.

5.º Los artículos deberán ser enviados en formato electrónico a la redacción de la revista ([documentacionsocial@caritas.es](mailto:documentacionsocial@caritas.es). Teléfono 91 444 13 35).

6.º Una vez aceptados los artículos para su publicación la dirección de la revista se reserva el derecho de modificar el título y epígrafes de los mismos, de acuerdo con las normas de estilo de la revista. La aceptación de un trabajo para su publicación supone que los derechos de autor (en lo que se refiere a los derechos de explotación) quedan transferidos a la institución editora de la revista.



El miedo ha dejado de ser exclusivamente una emoción individual para elevarse a la categoría de construcción social, su difusión y propagación se ha convertido en una de las bases del control social actual.

En las sociedades occidentales el sentimiento de inseguridad está presente a lo largo y ancho de nuestra vida cotidiana, esta expresión ha pasado de ser una consecuencia afectiva frente a una situación de supuesta peligrosidad para convertirse en uno de los principios integradores que componen la predisposición de los individuos a la hora de tomar sus propias decisiones. El aumento del control y la seguridad injustificada está originando ambientes de tensión propensos a generar conflictos.

Pero además de generar riesgos, el miedo también es uno de los medios de control y protección para aquellas instituciones que lo difunden. Es la gestión de esta inseguridad, una de las principales claves que justifica la mayoría de las políticas conservadoras. La asimilación de este sentimiento de inseguridad por parte de la opinión pública, conlleva conformidad, retraimiento y asentimiento social. Desde el temor al prójimo hasta la justificación de los ataques militares, el miedo ha invadido nuestra forma de actuar, de pensar y a fin de cuentas de vivir.

Esta realidad se ha pretendido retratar en este número, a través de la diversidad de enfoques por parte de unos autores, que apuntan a muchos de los enclaves del control social, la inseguridad y el miedo en nuestra sociedad. El análisis del origen de los conflictos, la industrialización del control social, la revisión del derecho penal, la exclusión en las instituciones sociales y las incertidumbres socioeconómicas son algunas de las temáticas que aportan una visión holística de los entramados generadores de las conductas reactivas producidas en los distintos entornos de nuestra sociedad.

En este número podemos encontrar una propuesta firme en crítica al endurecimiento de los centros penitenciarios y de internamiento, a la rigidez y dureza del derecho penal, a los controles habituales de los "colectivos peligrosos" y al discurso reaccionario de las políticas del miedo emitido por los representantes de los mecanismos de poder. Todo ello con el objetivo de aportar y apoyar la recuperación de los valores propios de una sociedad democrática.

 **Cáritas**  
**Española**  
Editores

ISBN 978-84-8440-475-0



9 788484 404750