

ANÁLISIS CRIMINOLÓGICO

La anomia institucional en España

Cuando la fragmentación diluye la responsabilidad y el conflicto banaliza la vida: un análisis criminológico a partir de Ceuta y los incendios forestales recurrentes

Cada verano, España vuelve a arder. Cada cierto tiempo, una frontera vuelve a poner a prueba los mecanismos de alerta y de respuesta del Estado. Y cada vez que ocurre, el debate público repite casi el mismo guion: acusación, contraacusación, comisión de investigación, olvido y la promesa de que —esta vez sí— se aprenderá la lección. Hasta la próxima vez.

Este informe parte de una pregunta incómoda: ¿estamos ante sucesos aislados, mal gestionados de forma puntual o ante un patrón estructural que se repite con independencia del color del Gobierno, de la comunidad autónoma o del tipo de riesgo? La hipótesis que se sostiene aquí es la segunda. No se trata de mala suerte ni de una sucesión de errores inconexos. Se trata de una forma de —anomia institucional—: una pérdida de la capacidad de las instituciones para orientar el comportamiento colectivo, convertir la información en decisión y transformar la responsabilidad formal en responsabilidad material.

Se toman dos episodios como hilo conductor —la crisis migratoria de Ceuta y los incendios forestales que, año tras año, reproducen prácticamente el mismo ciclo— no como juicio político sobre una Administración concreta, sino como manifestaciones distintas de un mismo mecanismo. Y atravesando todo el análisis hay una idea que no debería perderse en ningún momento: detrás de cada cifra, de cada baja, de cada evacuación, de cada persona que cruza una frontera, hay una vida. Y esa vida no puede jugarse por desidia institucional, venga de donde venga esa desidia y sea cual sea el “bando”, el origen o la bandera de quien la sufre.

1. La hipótesis de la anomia institucional

Existe un concepto criminológico que permite llevar esta reflexión un paso más allá: la anomia. El término procede de la obra de Émile Durkheim y hace referencia, en términos generales, a situaciones en las que las normas que deberían proporcionar orientación, límites y cohesión pierden parte de su capacidad reguladora. Posteriormente, Robert K. Merton reformuló el concepto para analizar la tensión que aparece cuando las metas socialmente establecidas y los medios legítimos disponibles para alcanzarlas dejan de estar adecuadamente alineados.

No estamos, por tanto, ante la simple ausencia de normas. Y esta distinción resulta fundamental. Una sociedad puede estar extraordinariamente regulada y al mismo tiempo experimentar problemas anómicos. Puede disponer de leyes, reglamentos, protocolos, organismos de control, planes estratégicos y procedimientos administrativos y, sin embargo, existir una creciente sensación de incertidumbre respecto de qué reglas son realmente estables, qué instituciones deben responder y qué comportamientos pueden esperarse de quienes tienen responsabilidades públicas.

Por eso cabe formular una pregunta que este informe no pretende cerrar de forma categórica: ¿podemos estar ante determinadas formas de anomia institucional en España? No como diagnóstico general ni como sentencia política, sino como hipótesis criminológica capaz de interpretar un conjunto de fenómenos que, de otro modo, seguirían leyéndose de forma aislada: la respuesta a una crisis migratoria, la gestión de un incendio, la sustitución de un criterio técnico por un criterio de confianza, la fatiga de un debate público que discute etiquetas en lugar de discutir hechos.

La cuestión sería determinar qué ocurre cuando las instituciones que deberían proporcionar estabilidad, previsibilidad y orientación comienzan a perder esas capacidades. Cuando las normas cambian constantemente al ritmo de la coyuntura. Cuando las políticas esenciales se redefinen cada vez que cambia el Gobierno. Cuando las responsabilidades están formalmente distribuidas, pero nadie parece asumirlas materialmente. Cuando la información existe pero no llega a convertirse en decisión. Cuando la decisión política sustituye al conocimiento técnico. Cuando los procedimientos se multiplican, pero no necesariamente mejora la capacidad para prevenir.

Cuando las instituciones dejan de proporcionar certidumbre, la incertidumbre también se convierte en un factor de riesgo.

2. La anomia no significa ausencia de normas: la paradoja de más reglas y menos certidumbre

En el lenguaje cotidiano asociamos la anomia con desorden, ausencia de reglas o falta de control. Pero desde la teoría sociológica el concepto es más complejo. Las normas pueden existir formalmente y, sin embargo, perder parte de su capacidad para organizar las expectativas sociales.

Podemos tener una legislación extensa sobre seguridad, gestión de emergencias o control migratorio, pero si las responsabilidades permanecen difusas, los procedimientos no se aplican de manera coherente o las decisiones dependen excesivamente de circunstancias políticas coyunturales, la existencia de la norma no garantiza por sí misma un sistema institucional previsible.

Podemos tener más normas y al mismo tiempo, menos certidumbre.

Las personas necesitan saber qué pueden esperar de las instituciones. Necesitan saber que determinadas políticas esenciales tendrán continuidad. Necesitan confiar en que las decisiones técnicas serán tomadas por personas capacitadas. Necesitan saber quién tiene responsabilidad cuando algo falla. Cuando esa previsibilidad se deteriora, aparece una forma de inseguridad que no procede directamente del delito o de la violencia. Procede de la incertidumbre institucional.

3. La fragmentación como mecanismo: cuando la competencia formal diluye la responsabilidad material

La existencia de diferentes competencias administrativas puede ser necesaria y razonable. El Estado, las comunidades autónomas, las entidades locales y otros

organismos desempeñan funciones distintas y esa distribución no es en sí misma un problema. El problema aparece cuando la distribución de competencias se transforma en una distribución de responsabilidades que dificulta identificar quién debe garantizar el resultado preventivo.

Una Administración puede señalar que una competencia corresponde a otra. La segunda puede señalar que necesita recursos de la primera. La tercera puede explicar que la responsabilidad corresponde a un tercer nivel o incluso a los propios particulares. Y cuando llega el desastre, todas pueden disponer de argumentos jurídicos razonables para explicar por qué el problema no les corresponde completamente. Desde una perspectiva estrictamente administrativa, puede existir una distribución correcta de competencias. Desde una perspectiva de seguridad, sin embargo, la pregunta es otra:

¿Quién garantiza que el sistema completo funcione?

Porque el riesgo no respeta las fronteras administrativas. El fuego no se detiene al llegar al límite de una competencia. Una crisis migratoria no conoce las divisiones burocráticas entre Interior, Defensa, Exteriores y las comunidades autónomas. Una amenaza contra infraestructuras críticas tampoco distingue entre organismos. Cuando el riesgo es transversal, la respuesta también debe serlo y la coordinación deja de ser una cuestión administrativa secundaria para convertirse en una auténtica capacidad de seguridad.

Esta es la mecánica concreta de la anomia institucional: no la ausencia de reglas, sino una arquitectura de reglas en la que cada pieza puede, legítimamente, señalar a la de al lado. El resultado no es ilegalidad; es algo más silencioso y más difícil de corregir: responsabilidad formalmente repartida y responsabilidad materialmente evaporada.

4. La inteligencia: de la alerta a la decisión

Antes de examinar el caso de Ceuta conviene detenerse en un eslabón que suele darse por supuesto: la inteligencia. No se trata simplemente de disponer de información, sino de ser capaz de recopilarla, contrastarla, contextualizarla, analizarla y convertirla en conocimiento útil para quienes deben tomar decisiones. Una información aislada puede no significar demasiado; una tendencia adquiere relevancia cuando se conecta con otros

acontecimientos; una señal aparentemente menor puede convertirse en un indicador crítico cuando se interpreta dentro de un contexto determinado.

La cuestión especialmente importante y la que conecta directamente con la anomia institucional, es que una alerta solamente tiene valor preventivo si llega a quien puede actuar sobre ella. De poco sirve identificar un riesgo si la información no se comparte, si no se interpreta correctamente, si se minusvalora o si no existe capacidad institucional para traducirla en una respuesta.

***La información que no llega a quien puede actuar
sobre ella no es todavía prevención.***

Existe un riesgo en ambos extremos de esta cadena. Una organización puede disponer de información suficiente, pero ser incapaz de actuar sobre ella: inteligencia sin decisión. También puede adoptar decisiones importantes sin disponer de un conocimiento suficientemente sólido del problema: decisión sin inteligencia. Ambas situaciones son peligrosas y ambas son formas concretas de anomia: la primera diluye la responsabilidad en el tramo final de la cadena —quien decide o no decide—; la segunda la diluye en el origen —quien debía informar y no lo hizo, o informó y no fue escuchado.

Una institución que solamente escucha las conclusiones que coinciden con sus preferencias políticas termina convirtiendo la inteligencia en una herramienta de confirmación en lugar de utilizarla como instrumento de prevención. Y aquí aparece una cuestión esencial de responsabilidad, que atravesará el resto de este informe:

***Conocer un riesgo y no actuar sobre él no equivale a no
haberlo conocido.***

Esto no significa que toda ausencia de actuación constituya negligencia. Una alerta puede ser incierta, contradictoria o insuficiente; los recursos pueden ser limitados y las decisiones pueden enfrentarse a múltiples riesgos simultáneos. Pero precisamente por eso deben existir procedimientos capaces de registrar cómo se valoraron las señales, qué alternativas se consideraron y por qué se adoptó finalmente una determinada decisión. Sin esa trazabilidad, resulta imposible distinguir después un error razonable de una desidia evitable.

5. Ceuta: la alerta que no se convirtió en decisión

La situación reciente en Ceuta permite observar muchos de estos elementos de forma simultánea. Una entrada masiva de personas en un territorio fronterizo constituye, al mismo tiempo, un problema de gestión fronteriza, de seguridad, de derechos humanos, de protección de personas vulnerables, de coordinación institucional y de relaciones internacionales. Reducirlo a una única categoría —sea “invasión”, sea “crisis humanitaria”, sea “fallo de seguridad”— es insuficiente.

Las informaciones públicas sobre las advertencias previas a la entrada masiva de personas en Ceuta han mostrado versiones contradictorias dentro del propio ámbito gubernamental. Esa circunstancia no permite convertir automáticamente la controversia en una conclusión de negligencia, pero sí plantea una pregunta legítima desde la perspectiva de la seguridad: ¿cómo funciona un sistema de alerta temprana y qué ocurre cuando una señal de riesgo no se transforma adecuadamente en una decisión preventiva?

No corresponde a un análisis externo convertir esa controversia en una acusación de negligencia. Corresponde formular preguntas que puedan responderse mediante documentación, procedimientos y evidencias: ¿Qué información existía? ¿Quién la recibió? ¿Cómo fue valorada? ¿A qué nivel institucional llegó? ¿Qué recursos estaban disponibles? ¿Qué escenarios se contemplaron? ¿Qué alternativas preventivas existían? ¿Qué decisiones se adoptaron y por qué?

La investigación de estas cuestiones no debería interpretarse como una simple búsqueda de culpables, sino como una forma de aprendizaje institucional. Una sociedad madura no debería limitarse a preguntar quién tiene la culpa después de una crisis: debería preguntarse qué mecanismos pueden impedir que vuelva a producirse.

Una alerta que no se transforma en prevención es una oportunidad perdida.

6. Los incendios: el patrón que ya no es puntual, sino que se repite cada año

Los incendios forestales permiten observar el mismo problema desde una perspectiva distinta y con un matiz especialmente importante: no estamos ante un acontecimiento excepcional que aparece de repente y desaparece a los pocos días. Estamos ante un riesgo recurrente, conocido y sometido desde hace años a planificación, normativa, sistemas de vigilancia y dispositivos de prevención y extinción. Ceuta puede discutirse como suceso puntual; los incendios, no. Cada verano vuelven y cada verano el patrón institucional que los rodea tiende a repetirse casi punto por punto.

Cuando un incendio se produce, intervienen factores que ninguna Administración puede controlar completamente: meteorología extrema, viento, sequedad, orografía, comportamiento humano y características del territorio. La transformación del paisaje rural y el abandono de determinadas actividades tradicionales también incrementan la acumulación de combustible vegetal y modifican el riesgo. Precisamente porque conocemos buena parte de estos factores, la pregunta no debería formularse solo cuando el bosque está ardiendo: debería haberse formulado meses o años antes.

El sistema español distribuye competencias entre diferentes Administraciones. Las comunidades autónomas tienen un papel central en prevención y extinción, mientras que el Estado mantiene funciones de coordinación, directrices comunes, estadísticas y apoyo mediante medios estatales. La Ley de Montes contempla la prevención, detección y extinción como elementos que requieren coordinación. Por tanto, cuando llega el incendio no existe una única Administración que pueda ser señalada automáticamente como responsable de todo lo ocurrido. Pero tampoco debería existir una situación en la que cada Administración se limite a explicar por qué la responsabilidad corresponde a otra.

Ahí aparece uno de los problemas más peligrosos de la gestión pública: la responsabilidad fragmentada. Una Administración puede atribuir la falta de prevención a otra. Otra puede señalar la insuficiencia de recursos. Una tercera puede hablar de la falta de limpieza de las parcelas privadas. Los responsables políticos pueden recordar lo que hicieron sus antecesores. La oposición puede atribuir el desastre al Gobierno actual. El Gobierno puede atribuirlo a la herencia recibida. Mientras tanto, el bosque arde. Y el año siguiente vuelve a ocurrir.

***Incendio → acusación → contraacusación → comisión
→ olvido → siguiente incendio.***

Ese es el ciclo real, frente al ciclo que debería existir: identificación del riesgo → prevención → detección → respuesta → evaluación → corrección → nueva prevención. El primer modelo produce una enorme actividad política, pero poca memoria preventiva. Un bosque no entiende de legislaturas. La vegetación no sabe qué partido gobierna. El viento no distingue administraciones. El fuego tampoco.

Precisamente porque el fenómeno se repite cada año con una regularidad casi calendárica, los incendios forestales son el mejor indicador disponible de si existe o no anomia institucional en España. Una crisis puntual puede explicarse por circunstancias excepcionales. Un patrón que se repite de forma idéntica año tras año —mismas acusaciones, misma ausencia de responsables, mismo olvido en otoño— ya no es un incidente: es la fotografía de un sistema que no aprende.

***Cuando la responsabilidad está tan repartida que
nadie puede asumirla, el riesgo termina siendo el único
elemento con continuidad.***

7. La pérdida de memoria institucional y la sustitución del criterio técnico

La anomia institucional también se relaciona con la pérdida de memoria. Las instituciones aprenden o deberían aprender. Cada crisis proporciona información sobre lo que funcionó, lo que falló y lo que podría mejorarse. Si ese conocimiento desaparece con cada cambio de responsables, se produce una especie de reinicio institucional permanente: cada nuevo equipo vuelve a diagnosticar problemas ya conocidos, cada nuevo Gobierno crea nuevos planes, cada nueva crisis genera nuevas comisiones, cada nuevo informe identifica vulnerabilidades que quizá ya habían sido señaladas anteriormente. Y después, con frecuencia, el ciclo vuelve a empezar.

La memoria institucional no significa mantener eternamente una determinada política. Significa conservar el conocimiento acumulado sobre lo que se ha hecho, por qué se hizo,

qué resultados produjo y qué errores deben evitarse. La sociedad puede cambiar, las políticas pueden cambiar, las estrategias deben adaptarse; pero el conocimiento adquirido no debería desaparecer simplemente porque haya cambiado el responsable político.

A esto se suma un segundo fenómeno: la sustitución del criterio técnico por el criterio de confianza. Una institución puede tener perfectamente definida una determinada responsabilidad y, sin embargo, carecer de la capacidad profesional necesaria para ejercerla correctamente, cuando los puestos que exigen conocimiento especializado — incendios forestales, inteligencia, ciberseguridad, infraestructuras críticas, emergencias— se cubren atendiendo a la afinidad política antes que a la competencia técnica. La legitimidad democrática autoriza a decidir prioridades; no convierte automáticamente a nadie en experto. Cuando los criterios técnicos quedan subordinados de forma sistemática a relaciones de confianza personal o política, la institución pierde capacidad para interpretar adecuadamente los riesgos, no porque el técnico sea infalible —ningún profesional lo es—, sino porque la complejidad contemporánea hace imposible que una sola persona domine todos los conocimientos necesarios para gobernar un Estado moderno.

8. El lenguaje del enfrentamiento: cuando la etiqueta sustituye al argumento

Uno de los problemas más visibles del debate público actual consiste en presentar posiciones complejas como si únicamente existieran dos alternativas: defender el control de la inmigración irregular o ser xenófobo; defender los derechos de las personas migrantes o aceptar cualquier forma de inmigración irregular. Esta estructura constituye una falacia del falso dilema: reduce deliberadamente las posibilidades a dos alternativas mientras ignora otras posiciones posibles. Una persona puede defender que el Estado controle sus fronteras y aplique su legislación migratoria sin que ello implique xenofobia; y puede defender los derechos de las personas migrantes y reclamar mejores políticas de acogida sin que ello implique defender la inmigración irregular. La realidad es mucho más compleja que las categorías que utilizamos para describirla.

Aquí aparece una dimensión particularmente interesante para la Criminología: el etiquetamiento. Howard S. Becker, en *Outsiders*, desarrolló una de las formulaciones

clásicas del enfoque del etiquetamiento en sociología de la desviación, mostrando cómo la reacción social y la aplicación de reglas participan en la construcción de la categoría de “desviado”. Cuando una persona plantea una posición sobre inmigración, seguridad o fronteras, el debate deja con frecuencia de centrarse en su argumento y pasa inmediatamente a determinar qué “es” esa persona: xenófoba, racista, fascista, buenista, antiinmigración. Pero el proceso también funciona en sentido contrario, cuando se utilizan categorías como “invasor” o “enemigo” para convertir a un conjunto heterogéneo de personas en una categoría homogénea a la que se atribuyen características comunes.

Cuando la etiqueta sustituye al argumento, ya no estamos debatiendo una posición: estamos descalificando a quien la sostiene.

Zygmunt Bauman, con su concepto de “modernidad líquida”, ayuda a comprender por qué sociedades enteras pueden reaccionar buscando explicaciones simples ante fenómenos complejos. Cuando resulta difícil controlar una realidad, identificar un responsable concreto produce una sensación momentánea de seguridad: “ellos son el problema”, “ellos son la amenaza”, “nosotros debemos defendernos”. La complejidad desaparece y el miedo adquiere un objeto. El problema aparece cuando esa necesidad de explicación termina siendo más fuerte que la necesidad de que la explicación sea cierta.

La polarización no es solo una consecuencia desagradable del debate político: es un factor que dificulta directamente la prevención. Cuando una sociedad se organiza alrededor de “nosotros” y “ellos”, el mismo dato puede leerse como prueba o como manipulación según quién lo presente y sin diagnóstico compartido resulta mucho más difícil diseñar políticas preventivas. Este es precisamente el lenguaje que preocupaba al plantear este informe: un lenguaje que busca el enfrentamiento, no la solución.

Cuando una sociedad deja de discutir problemas y empieza a construir enemigos, la prevención comienza a desaparecer.

9. De la anomia institucional a la desconfianza

Existe una consecuencia social especialmente relevante: la pérdida de confianza. El ciudadano observa una crisis. Escucha a una Administración culpar a otra. Observa cómo la oposición acusa al Gobierno. Escucha una explicación diferente al día siguiente. Ve cambiar las versiones. Observa que las responsabilidades se diluyen. Y finalmente percibe que nadie parece capaz de explicar lo ocurrido de manera completa.

Esa percepción es peligrosa, porque cuando disminuye la confianza en las instituciones aumenta la predisposición a buscar explicaciones alternativas, culpables simples y respuestas inmediatas. La incertidumbre institucional alimenta la incertidumbre social, y la incertidumbre social alimenta miedo, polarización y demanda de soluciones cada vez más contundentes.

***Incetidumbre → desconfianza → miedo → polarización
→ simplificación → demanda de respuestas inmediatas.***

Y cuanto más inmediata es la respuesta exigida, menos espacio queda para la prevención, el análisis y la planificación. Una sociedad que vive reaccionando puede llegar a confundir actividad con eficacia: se convocan reuniones, se anuncian medidas, se crean planes, se hacen declaraciones, se activan dispositivos, se modifican normas, se anuncian investigaciones. Todo ello produce una enorme sensación de actividad institucional. Pero la pregunta esencial sigue siendo la misma: ¿ha disminuido el riesgo? Porque responder no es necesariamente prevenir y la prevención eficaz es, en buena medida, invisible: nadie suele conocer el conflicto que no ocurrió, ni el incendio que no llegó a producirse.

10. La banalidad del conflicto: por qué “es una guerra” no puede ser una explicación suficiente

Existe una creciente tendencia a consumir los conflictos internacionales como si fueran acontecimientos deportivos. Se comparan ejércitos, armamento, aviones, misiles, capacidad de destrucción y posibilidades de victoria. El lenguaje estratégico termina convirtiéndose en espectáculo: una guerra se representa mediante mapas, cifras y

flechas; un ejército se transforma en una estadística; una capacidad destructiva se convierte en una característica técnica. Pero detrás de cada cifra hay personas.

Cuando la guerra se convierte en espectáculo, las personas desaparecen detrás de las cifras.

Y ahí aparece uno de los mecanismos más peligrosos de todo este análisis: la banalidad del conflicto. La idea, casi automática, de que la muerte de un soldado “es normal” porque “es una guerra”. Esa frase, repetida sin reflexión, cumple una función muy concreta: cierra la pregunta antes de que se formule. Convierte una pérdida evitable, o al menos parcialmente evitable, en un dato estadístico esperado, casi en un coste de explotación. Y al hacerlo, exime de responsabilidad a quienes tomaron —o no tomaron— las decisiones que condujeron hasta ese punto.

Un soldado no es una unidad militar intercambiable. Es una persona con nombre, con historia, con vínculos. Puede ser hijo, padre, madre, pareja, hermano o amigo. Reconocer el valor, la disciplina y el sacrificio de quien cumple con su deber no exige convertir la guerra en una épica. Un soldado puede actuar heroicamente y, al mismo tiempo, convertirse en víctima de un conflicto.

Un soldado puede cumplir heroicamente con su deber y, al mismo tiempo, ser víctima de una guerra que otros decidieron.

La categoría de “héroe” no debería utilizarse para borrar la condición de víctima. La muerte de una persona que cumple con su deber sigue siendo una muerte. Y detrás de ella existe una red de victimización que alcanza mucho más allá del campo de batalla: la Victimología permite ampliar esta perspectiva y recordar que, cuando un soldado muere, la víctima inmediata aparece en la estadística de fallecidos, pero la victimización continúa en quienes sobreviven. Una familia pierde a uno de sus miembros. Un menor pierde a uno de sus progenitores. Una pareja pierde a la persona con la que había construido su vida. Ese vacío no aparece en ningún parte militar.

Por eso resulta tan importante resistirse al lenguaje que normaliza la muerte con la excusa del conflicto. “Es la guerra” no es una explicación: es una forma de banalización.

Y la banalidad del conflicto no es un fenómeno exclusivo del campo de batalla. Aparece cada vez que una institución explica una pérdida humana —un fallecido en un incendio, una persona desaparecida en una travesía migratoria, un herido en un dispositivo mal coordinado— apelando a la fatalidad, a la excepcionalidad del suceso o a la inevitabilidad del riesgo, en lugar de preguntarse qué parte de esa pérdida era evitable.

11. Vidas de cualquier bando: la victimología sin fronteras

Este informe insiste deliberadamente en una idea que conviene formular sin ambigüedad: las familias que sufren la pérdida de un ser querido no pertenecen a un único bando. Una madre puede esperar a su hijo en un país y otra madre puede esperar al suyo en el país contrario. Los uniformes pueden ser distintos y las banderas pueden representar intereses enfrentados, pero la experiencia humana de esperar el regreso de alguien querido no depende de la nacionalidad, de la bandera ni de qué lado de la frontera se encuentre.

Detrás de cada uniforme hay una persona; detrás de cada persona, alguien que espera su regreso.

Reconocer esta humanidad común no implica negar las responsabilidades jurídicas o políticas de un conflicto, ni equiparar moralmente a quien agrede con quien se defiende. Significa recordar que la guerra —y por extensión, cualquier situación de riesgo mal gestionado— produce víctimas mucho más allá de quienes aparecen en los partes oficiales y que esas víctimas merecen la misma consideración humana con independencia de qué lado ocupen.

Esta misma lógica debe aplicarse a los otros dos escenarios que atraviesan este informe. En Ceuta, hablamos de personas: agentes de seguridad expuestos a una situación desbordante, familias que cruzan una frontera arriesgando su vida, menores en situación de especial vulnerabilidad, vecinos de una ciudad que ve alterada su cotidianidad. Ninguno de esos grupos es una abstracción y ninguno debería reducirse a una etiqueta que sustituya la pregunta por lo ocurrido. En los incendios, hablamos de bomberos y agentes forestales que arriesgan su vida en cada despliegue, de vecinos evacuados que

pierden su vivienda, de personas mayores que no siempre pueden salir a tiempo y en ocasiones de víctimas mortales cuyo nombre desaparece rápidamente detrás de la cifra total de hectáreas quemadas.

La victimología, aplicada con rigor, no distingue el mérito de la causa para reconocer el daño de la víctima. Puede —y debe— distinguir responsabilidades, pero no debería nunca dejar de mirar a la persona concreta detrás del titular.

12. No se puede jugar con la vida por desidia

Todo lo anterior converge en una idea que debería atravesar cualquier política pública de seguridad, prevención o gestión de riesgos: no se puede jugar con la vida de las personas por desidia. La desidia institucional no es un delito con nombre propio y en la mayoría de los casos no equivale a negligencia penal ni a dolo. Pero es, precisamente por eso, uno de los fenómenos más difíciles de combatir: no deja huella jurídica clara, se reparte entre muchas manos y casi nunca tiene un único responsable señalable.

Conocer un riesgo y no actuar sobre él no equivale a no haberlo conocido. Esto no significa que toda ausencia de actuación constituya negligencia: una alerta puede ser incierta, contradictoria o insuficiente, los recursos pueden ser limitados y las decisiones pueden enfrentarse a múltiples riesgos simultáneos. Pero precisamente por eso deben existir procedimientos capaces de registrar cómo se valoraron las señales, qué alternativas se consideraron y por qué se adoptó finalmente una determinada decisión. La prevención necesita memoria y la responsabilidad necesita trazabilidad.

Hablar de responsabilidad institucional exige rigor conceptual. No toda mala decisión es negligencia. No toda incompetencia implica intención. Y mucho menos puede hablarse de connivencia sin pruebas que permitan sostenerla. Pero esa prudencia conceptual no significa renunciar a evaluar la gestión. Cuando una institución dispone de información, profesionales, recursos y mecanismos de prevención, resulta legítimo preguntarse si esos instrumentos fueron utilizados adecuadamente; si existieron señales de alerta, si fueron interpretadas correctamente, si llegaron a los responsables adecuados y si las decisiones adoptadas fueron proporcionales a los riesgos identificados.

La prudencia conceptual no significa renunciar a evaluar la gestión.

Conviene desmontar aquí un falso dilema que alimenta precisamente esa desidia: la idea de que prevenir es ser ingenuo y de que la firmeza solo se demuestra respondiendo. Un policía que evita un delito mediante prevención no es menos firme que quien posteriormente detiene al responsable. Un analista que detecta una amenaza antes de que se materialice desempeña una función tan importante como quien finalmente debe neutralizarla. Prevenir no consiste en negar la fuerza ni en confiar en que nadie hará daño: consiste en utilizar racionalmente todas las herramientas disponibles antes de llegar a ella. Cuando esa distinción se pierde, la inacción se disfraza de prudencia y la desidia institucional encuentra una coartada retórica perfecta.

La desidia, entendida en este sentido, es la otra cara de la anomia institucional: es lo que ocurre cuando la fragmentación de la responsabilidad deja de ser un problema puramente administrativo y se convierte en la razón por la que nadie se sintió obligado a actuar a tiempo. Cuando una vida se pierde porque una alerta no llegó a quien podía actuar sobre ella, porque un puesto técnico se cubrió por confianza y no por competencia, porque una limpieza de parcela no se hizo, porque un dispositivo se activó tarde, esa vida no se ha perdido por una fatalidad inevitable. Se ha perdido, al menos en parte, por desidia. Y una sociedad que normaliza esa desidia bajo la excusa del conflicto, del riesgo natural o de la fatalidad, termina pagando ese coste una y otra vez, con nombres distintos cada año.

13. El riesgo de la respuesta permanente

Una sociedad que vive reaccionando puede llegar a confundir actividad con eficacia. Todo lo anterior conduce a una paradoja de la seguridad contemporánea: la prevención eficaz es, en buena medida, invisible. Nadie sabe cuántas amenazas fueron neutralizadas antes de convertirse en delitos. Nadie suele celebrar una negociación que evitó una crisis, ni un dispositivo de vigilancia forestal que impidió que una chispa se convirtiera en incendio. La respuesta, en cambio, es visible: tiene imágenes, protagonistas y resultados inmediatos.

Esto puede llevar a una sociedad —y a sus instituciones— a valorar más la capacidad de reaccionar que la capacidad de prevenir. Pero una sociedad verdaderamente segura debería medir ambas cosas: no solamente cuántas crisis es capaz de resolver, sino también cuántas consigue evitar. Mientras el criterio de éxito institucional siga siendo la gestión visible de la emergencia y no la reducción invisible del riesgo, la anomia seguirá teniendo un incentivo estructural para reproducirse.

14. Recuperar la capacidad institucional de orientar

Si se acepta la anomia institucional como hipótesis de análisis, la solución no consiste simplemente en aprobar más normas. Puede incluso ocurrir lo contrario: una acumulación indiscriminada de normas, procedimientos y organismos puede incrementar la complejidad sin mejorar necesariamente la capacidad de respuesta.

La recuperación de la capacidad institucional requiere otra cosa. Necesita reglas estables. Necesita profesionales elegidos por su competencia y no por su proximidad. Necesita continuidad más allá del ciclo electoral. Necesita coordinación real entre niveles administrativos. Necesita evaluación independiente. Necesita memoria institucional. Necesita mecanismos claros de responsabilidad, capaces de distinguir error, insuficiencia, incompetencia, negligencia y connivencia. Necesita inteligencia capaz de convertirse en decisión. Y necesita una cultura política capaz de aceptar que determinados ámbitos —educación, sanidad, infraestructuras, justicia, emergencias, seguridad, inteligencia, diplomacia— deben mantenerse, en lo esencial, fuera de la lógica inmediata del enfrentamiento partidista.

Esto no significa eliminar el debate democrático ni blindar decisiones frente al control ciudadano. Significa reconocer que existen materias cuya importancia supera ampliamente la duración de una legislatura y que una sociedad no puede permitirse reinventar su sistema de seguridad, su política forestal o su sistema de alerta migratoria cada cuatro años.

Las legislaturas tienen fecha de caducidad. Las sociedades, no.

Auditar tampoco debería reducirse a comprobar cuánto dinero se ha gastado. Debería comprobar si el sistema funciona, si mantiene capacidades suficientes, si ha identificado sus vulnerabilidades y si conserva la capacidad de responder ante escenarios futuros.

Auditar no debería significar únicamente buscar culpables después del fracaso. También debería significar encontrar vulnerabilidades antes de que produzcan víctimas.

Esa recuperación también pasa por la forma de legislar. La legislación es un instrumento fundamental de prevención, pero se convierte en respuesta reactiva cuando se utiliza exclusivamente para satisfacer una necesidad política inmediata. Cuando una norma cambia constantemente como respuesta a acontecimientos puntuales, titulares o presiones sociales, se pierde previsibilidad y continuidad. No se trata de negar la necesidad de legislar ante situaciones urgentes, sino de distinguir entre una respuesta urgente y una legislación improvisada: una política de seguridad responsable debería preguntarse cuáles son las causas del problema, qué consecuencias previsibles tendrá la norma y cómo se evaluará después su eficacia. La ley no debería ser solo el instrumento que aparece cuando el problema ya alcanzó los titulares; también debería ser una herramienta de prevención.

15. La diplomacia efectiva no es debilidad

Entre los instrumentos que permiten recuperar esa capacidad de orientar hay uno que suele quedar fuera del debate institucional porque se percibe como un signo de blandura: la diplomacia. En determinados discursos contemporáneos parece existir una falsa oposición entre negociar y ser firme, como si dialogar implicara ceder y confrontar implicara demostrar fortaleza. Sin embargo, la diplomacia efectiva no consiste en renunciar a los intereses propios, sino en gestionar intereses incompatibles procurando que esa incompatibilidad no termine necesariamente en violencia.

Naciones Unidas define la diplomacia preventiva precisamente como la acción destinada a impedir que las disputas escalen hasta convertirse en conflictos abiertos, mediante negociación, mediación y otras formas de acción diplomática. Y la diplomacia tampoco

puede funcionar sin inteligencia: para negociar es necesario conocer al otro actor, comprender sus intereses, identificar sus líneas rojas y valorar qué incentivos o costes pueden modificar su comportamiento. Comprender no significa justificar; analizar las motivaciones de un adversario no significa compartirlas —precisamente para prevenir una conducta peligrosa es necesario comprender las circunstancias que pueden favorecerla.

La diplomacia no es la ausencia de fuerza; es una de las herramientas que pueden hacer innecesario utilizarla.

Esta idea no es nueva. Sun Tzu, en El arte de la guerra, sitúa la excelencia estratégica no en la victoria obtenida mediante la batalla, sino en la capacidad de frustrar la estrategia del adversario y alcanzar los objetivos sin necesidad de llegar al combate. Clausewitz, desde una perspectiva distinta, entiende la guerra como un instrumento político: una continuación de la política por otros medios. Si la guerra es un instrumento de la política, la calidad de la política anterior al empleo de la fuerza adquiere una importancia extraordinaria. Y si la estrategia más eficaz puede consistir en conseguir los objetivos sin combatir, entonces la prevención y la diplomacia no representan una renuncia a la fortaleza, sino su forma más exigente.

La fortaleza estratégica no consiste únicamente en estar preparado para combatir, sino en conseguir que combatir deje de ser necesario.

Nada de esto niega la necesidad de contar con Fuerzas de Seguridad y Fuerzas Armadas preparadas: la disuasión también forma parte de la prevención y una capacidad defensiva creíble puede hacer que la diplomacia resulte más eficaz, no menos. La cuestión no es elegir entre diplomacia o fuerza, sino saber cuándo utilizar cada herramienta —y, sobre todo, cuándo no utilizarla. Ninguna de las dos sustituye a la otra; ambas fallan por igual cuando se emplean sin inteligencia, sin memoria institucional y sin nadie dispuesto a asumir la responsabilidad de la decisión.

16. Conclusión: antes del primer disparo, antes de la primera chispa

Quizá deberíamos dejar de hablar de la guerra únicamente cuando aparecen los soldados y de hablar del incendio únicamente cuando aparecen las llamas. La guerra puede empezar mucho antes: cuando dejamos de escuchar, cuando dejamos de negociar, cuando ignoramos información incómoda, cuando sustituimos al profesional por el amigo, cuando legislamos únicamente para responder al titular, cuando convertimos al adversario en enemigo. El incendio también empieza mucho antes de la primera chispa: cuando una limpieza no se hace, cuando un aviso no llega, cuando una competencia se discute en lugar de ejercerse, cuando la prevención pierde la partida frente a la urgencia del calendario político.

También puede empezar cuando una sociedad pierde la capacidad de hablar de sus problemas sin recurrir inmediatamente a etiquetas. Cuando la inmigración irregular se convierte en un falso dilema entre seguridad y derechos. Cuando reclamar el cumplimiento de la legislación se convierte automáticamente en una acusación de xenofobia. O cuando defender los derechos de las personas migrantes se interpreta como defender cualquier forma de inmigración irregular. La realidad es mucho más compleja que las categorías que utilizamos para describirla.

Por eso este informe defiende una hipótesis y una exigencia. La hipótesis: España puede estar atravesando, en distintos ámbitos, una forma de anomia institucional en la que la fragmentación de competencias facilita la disolución de responsabilidades y en la que el lenguaje público —polarizado, buscando enemigo, huérfano de propuestas— es más síntoma que causa de ese problema. La exigencia: que ninguna vida, sea la de un soldado, la de un bombero, la de un vecino evacuado o la de una persona que cruza una frontera buscando protección, se pierda porque nadie se sintió, formal o materialmente, responsable de evitarlo.

Cuando comienzan los disparos o cuando el fuego ya ha alcanzado el pueblo, muchas oportunidades ya se han perdido. Entonces dejamos de hablar solamente de estrategia, competencias o coordinación administrativa. Hablamos de muertos, heridos, viviendas destruidas, desplazamientos y familias esperando. Hablamos de una madre esperando a su hijo, de una pareja esperando a quien ama, de un niño preguntando cuándo volverá su padre. Y esa escena puede encontrarse a ambos lados de una frontera, de una línea de

frente o de una bandera; puede encontrarse también en la casa de un bombero o en la de la familia evacuada.

Prevenir es asumir la responsabilidad antes de que otros tengan que pagar el precio de nuestra desidia.

Una sociedad puede tener muchas normas y, al mismo tiempo, carecer de suficiente capacidad normativa para orientar su propio comportamiento. Cuando las instituciones pierden esa capacidad, otros comienzan a ocupar el espacio: lo hacen las redes sociales, los discursos polarizados, los algoritmos, los líderes de opinión. Lo hace, sobre todo, el miedo. Y cuando el miedo ocupa el lugar que debería ocupar la confianza institucional, la prevención se vuelve mucho más difícil.

La anomia institucional, si existe, no se resolverá simplemente con más normas. Se resolverá recuperando algo mucho más básico: la capacidad de las instituciones para proporcionar orientación, continuidad, previsibilidad y confianza; y el compromiso, explícito y exigible, de que ninguna vida se juega por desidia.

Bibliografía y fuentes de referencia

Anomia y teoría criminológica

Durkheim, É. (1897). Le Suicide: étude de sociologie. *Formulación clásica del concepto de anomia como debilitamiento de la capacidad reguladora de las normas sociales.*

Merton, R. K. (1938). “Social Structure and Anomie”. *American Sociological Review.* *Reformulación del concepto de anomia como tensión entre metas socialmente establecidas y medios legítimos disponibles.*

Estrategia y guerra

Sun Tzu. The Art of War. *Texto clásico de estrategia militar; relevante para el análisis de la victoria sin necesidad de combate.*

Clausewitz, C. von. On War (Vom Kriege). *Obra fundamental de teoría estratégica; su concepción de la guerra como instrumento político resulta esencial para analizar la relación entre decisión política y empleo de la fuerza.*

Prevención, alerta temprana y diplomacia

United Nations, Department of Political and Peacebuilding Affairs. Conflict Prevention and Preventive Diplomacy. *Referencia para los conceptos de prevención de conflictos, alerta temprana, mediación y diplomacia preventiva.*

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). Conflict Prevention and Resolution. *Marco institucional para los conceptos de alerta temprana, gestión de crisis, mediación y rehabilitación.*

Sociología del riesgo, incertidumbre y etiquetamiento

Bauman, Z. (2000). Liquid Modernity. Polity Press.

Bauman, Z. (2006). Liquid Fear. Polity Press.

Bauman, Z. (2007). Liquid Times: Living in an Age of Uncertainty. Polity Press. *Conceptos de modernidad líquida, incertidumbre, miedo e inestabilidad de las estructuras sociales.*

Becker, H. S. (1963). Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance. Free Press. *Obra clásica sobre etiquetamiento, reacción social y construcción de categorías de desviación.*

Falacias y argumentación

Hansen, H. V. “Fallacies”. *Stanford Encyclopedia of Philosophy.* *Fundamento conceptual del análisis de falacias argumentativas, incluido el falso dilema.*

Migración y terminología

International Organization for Migration (IOM). Glossary on Migration / Key Migration Terms. *Terminología internacional relacionada con migración irregular y otras categorías migratorias.*

UNHCR / ACNUR. (2021) Master Glossary of Terms. *Diferenciación entre migración irregular, solicitantes de asilo, refugiados, víctimas de trata y otras situaciones de movilidad.*

Incendios forestales, prevención y resiliencia

España. Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. *Marco jurídico fundamental sobre competencias y obligaciones de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales.*

Infraestructuras críticas y resiliencia

European Parliament and Council of the European Union. (2022). Directive (EU) 2022/2557 of 14 December 2022 on the resilience of critical entities and repealing Council Directive 2008/114/EC. *Marco europeo sobre resiliencia de entidades críticas, evaluación de riesgos, prevención, resistencia, respuesta y recuperación.*

Nota: Este informe no pretende emitir un juicio político sobre una Administración concreta ni convertir una noticia de actualidad en una acusación. Su propósito es poner en valor que la Criminología estudia también los procesos anteriores al daño y no únicamente sus consecuencias, porque uno de sus valores centrales es la prevención: evitar que lleguen a existir víctimas y daños que lamentar.